1873
36.44
-375f

Michel LAURAS
DOCTEUR EN DROIT

LE FINANCEMENT DE LA LÉGISLATION SOCIALE EN AGRICULTURE

PARIS
JOUVE & Cie, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, 15
1943

LE FINANCEMENT DE LA LÉGISLATION SOCIALE EN AGRICULTURE

Michel LAURAS
DOCTEUR EN DROIT

LE FINANCEMENT DE LA LÉGISLATION SOCIALE EN AGRICULTURE

PARIS
JOUVE & Cie, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, 15

1943

336.44
L375f

LE FINANCEMENT DE LA LÉGISLATION SOCIALE EN AGRICULTURE

INTRODUCTION

« Telle solution qui s'impose pour l'industrie n'aurait aucune raison d'être pour l'agriculture familiale qui constitue la principale base économique et sociale de la France. »

Maréchal PÉTAIN, Message aux Français du 11 octobre 1940.

Rang 3 22 fc 49

A maintes reprises, de nombreux auteurs se sont élevés à juste titre contre les principes qui formaient la base même de la législation sociale et qui voulaient que toutes les différentes catégories professionnelles — industrie, commerce, agriculture — fussent régies par les mêmes règles. En d'autres termes le tort de notre législation sociale est d'avoir voulu couler dans le même moule ces catégories.

C'est particulièrement à l'égard du problème social paysan que s'est révélée l'erreur du législateur. Ce dernier, préoccupé par l'extension de la grande industrie et les interventions le plus souvent justifiées d'un syndicalisme ouvrier agissant, s'est surtout soucié de donner satisfaction aux demandes de la classe ouvrière. Puis quand il a été saisi de semblables demandes de la part du monde paysan, il s'est contenté de transposer plus ou moins heureusement les mesures prises en faveur du monde ouvrier.

Cette transposition s'est à l'application révélée peu heu-

XRB Montpellier

reuse parce que précisément elle n'avait pas tenu compte des caractéristiques spéciales au monde rural.

Tout d'abord et en premier lieu le travail agricole s'effectue dans des conditions totalement différentes des conditions du travail de l'usine ou du bureau. Les agriculteurs, qu'ils soient chefs d'exploitation ou salariés, mènent côte à côte la même vie de labeur. Ouvrier et patron commencent et finissent leur journée ensemble ; fréquemment ils mangent à la même table. Fréquemment aussi ils ne sont guère mieux logés l'un que l'autre dans la majorité des cas. Aux relations de dépendance du patronat et du salariat se substituent donc dans le monde agricole ce que M. Perroux a proposé d'appeler des relations de « covivance » (1). La législation sociale agricole calquée intégralement sur la législation ouvrière aboutissait jusqu'à une époque récente à ce paradoxe de donner aux seuls salariés assurés d'un salaire fixe, des avantages sociaux alors que l'exploitant, dont la rémunération était rendue aléatoire par de nombreux événements tels que les circonstances atmosphériques ou les maladies du bétail et dont la condition définitive, en maints cas, n'est pas supérieure à celle de son ouvrier, était frustré des mêmes avantages. Les lois sociales, en effet, ont été faites pour les salariés, les travailleurs autonomes n'en bénéficiant pas et en supportant au contraire la charge au profit des travailleurs salariés. La législation industrielle considère en effet le travailleur autonome comme un « économiquement fort ».

Ainsi, du fait de cette transposition au monde agricole, un petit exploitant est mis sur le même plan que telle ou telle société anonyme ou plus exactement que l'ensemble des membres du conseil d'administration de cette société.

Or la législation sociale destinée à l'agriculture doit partir de la réalité agricole, c'est-à-dire du travail autonome. C'est le fait paysan et non le fait salariat qui doit inspirer cette législation.

(1) F. Perroux, *Leçons d'Economie politique*, t. III, 1939, p. 75.

Des chiffres éclaireront mieux le problème.

D'après la statistique générale de la France la population agricole se répartit de la manière suivante :

Chefs d'exploitation	4.665.775
Travailleurs isolés	821.549
Employés et ouvriers	2.126.206

L'enquête agricole de 1929, publiée au début de 1937 donne une autre classification qui aboutit à un résultat analogue.

1° *Main-d'œuvre permanente.*

a) Familiale	5.061.169
b) Salariée française	1.017.528
c) Salariée étrangère	135.878

2° *Main-d'œuvre temporaire.*

a) Familiale	134.356
b) Salariée française	814.947
c) Salariée étrangère	112.975

D'autre part le recensement du personnel employé par les exploitations agricoles révèle que la grande majorité de celles-ci n'emploie pas de salariés ou en emploie un très petit nombre. Aux termes de la statistique emploient :

0 salarié	1.341.112	établissements agricoles
De 1 à 5 salariés	1.048.715	—
De 6 à 10 salariés	23.885	—
De 11 à 20 salariés	3.754	—
De 21 à 50 salariés	2.200	—
De 51 à 100 salariés	240	—
De 101 à 500 salariés	26	—
Plus de 500 salariés (1)	1	—

Le langage de ces chiffres est clair ; on ne trouve pas dans la classe paysanne cette masse de salariés dont on constate la présence dans le monde de l'industrie et du commerce.

(1) Cette unique exploitation est représentée par l'entreprise des champs d'épandage de la Ville de Paris. Il s'agit, on le voit, d'une entreprise agricole d'un caractère très spécial.

Au contraire dans l'agriculture plus des deux tiers des travailleurs sont autonomes. En poussant plus loin l'analyse on remarque que plus de la moitié des exploitants agricoles n'occupe aucun salarié, que la très grosse partie des exploitations (99 % environ) occupe moins de cinq salariés et qu'enfin sur deux millions de salariés, un million cinq cent mille sont dans des exploitations n'occupant qu'un ou deux salariés.

Enfin, sur deux millions de salariés, 150.000 seulement sont dans des établissements occupant plus de 10 salariés : ces établissements sont eux-mêmes au nombre de 6.000 seulement sur plus de 2 millions.

Il appartient d'ailleurs de noter qu'en chiffrant à 5 millions environ le nombre des travailleurs non salariés, la rubrique de la statistique générale de la France recouvre à l'évidence des quantités importantes de personnes dont la situation réelle, c'est-à-dire matérielle, ne correspond en rien à la qualification pompeuse de « chef d'exploitation » qui les désigne dans cette statistique (1).

La petite exploitation prédomine donc en France. Il y a un très grand nombre de chefs d'entreprises (propriétaires, fermiers, métayers) 3 millions 1/2 d'exploitants contre 7 millions de travailleurs salariés (y compris les membres de la famille). Si l'on ne tenait compte que des ouvriers étrangers à la famille, la proportion se renverserait (3,5 exploitants contre 2 salariés) (2).

On arrive donc à cette conclusion tout d'abord que les ouvriers salariés forment dans la population agricole un pourcentage en rien comparable à celui de l'industrie ou du commerce et surtout si l'on interprète le « travail agricole » comme englobant tous ceux qui travaillent dans l'agriculture, que ce

(1) M. Landry, dans la *Revue de l'Association nationale contre la dépopulation* (nº de février 1939, p. 63) estime à 2.920.000 le nombre des exploitants dont 1.080.000 employeurs et 1.840.000 travailleurs indépendants.

(2) Voir Brèthe de la Gressaye, *Revue de Droit rural et d'Economie agricole* (année 1939), p. 143 et sqq.

sont les conditions sociales des petits cultivateurs qui constituent le centre du problème (1).

Ces petits cultivateurs qui constituent la majorité du groupe social agricole, étaient, jusqu'à une époque récente, en ce qui concerne les mesures de protection sociale contre les accidents, la maladie, la vieillesse, dans une situation très inférieure à celle des travailleurs employés dans l'industrie. Il n'y avait pas de motifs variables pour que les systèmes d'assurances sociales, d'allocations familiales, de secours médicaux ne s'appliquent pas aux exploitants aussi bien qu'aux salariés agricoles. Cette situation spéciale à l'agriculture était ignorée de la législation industrielle qui a, à sa base, ce postulat que tout producteur autonome est un économiquement fort.

Cette même législation considère que producteurs et salariés sont des antagonistes dans la lutte pour la vie, le producteur cherchant à obtenir le bénéfice maximum, le salarié voulant en contre partie obtenir le gain qui lui procure, outre sa subsistance le moyen d'améliorer ses autres conditions d'existence.

Le même antagonisme ne se retrouve pas dans le monde rural. En effet, si l'on étudie attentivement la composition du salariat, on constate qu'il se compose presque entièrement de la main-d'œuvre familiale. Ceux que les statistiques considèrent comme des ouvriers agricoles, comme des servantes de ferme sont en réalité les fils, les filles, les parents rapprochés des cultivateurs qui les aident dans leur tâche jusqu'au jour plus ou moins lointain où ils les remplaceront. Une partie du surplus de ce salariat agricole est constitué par de jeunes ouvriers qui, tout en gagnant leur vie, acquièrent, avec des économies, une pratique de leur métier qui leur permettra un jour, par le canal du métayage et du fermage, de devenir eux-mêmes des exploitants agricoles. En définitive une fraction relativement faible de ce salariat (250.000 individus seule-

(1) Voir dans ce sens, La législation sociale en agriculture. *B. I. T.*, K 14.

ment (1)) peut être considérée comme pouvant être assimilée au salariat industriel.

De ces caractères spécifiques du monde rural : grande proportion des petits producteurs autonomes et caractère en grande partie familial de la main-d'œuvre, il résulte à l'évidence qu'on ne saurait appliquer à ce dernier la même législation sociale que celle qui a été faite en faveur du monde ouvrier.

La nécessité de cette organisation professionnelle autonome qui avait été longtemps ignorée a été cons acrée par la loi du 5 avril 1941 qui pose en principe que « toute la politique sociale relève du seul Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture ».

La même loi a précisé dans son article 5 que les modes de financement applicables aux divers régimes des lois sociales et familiales en agriculture seraient fixés par des décrets rendus sur la proportion des Ministres Secrétaires d'Etat à l'Agriculture et aux Finances.

Il ne s'agit pas en effet seulement de prendre des mesures spéciales en faveur des agriculteurs. Il faut également rechercher de quelle manière on pourra faire face aux dépenses nécessitées par cette législation sociale particulière.

Comme pour les principes qui doivent servir de base à la législation, on peut s'inspirer des méthodes utilisées dans le monde du commerce et de l'industrie en ce qui concerne le financement des lois sociales. Dans le milieu industriel et commercial, le montant des avantages consentis provient d'un prélèvement sur le montant des salaires. Ces prélèvements sont imputés sur les frais de main-d'œuvre et sont incorporés dans les prix de revient. Il s'ensuit qu'en définitive ce sont les consommateurs qui paient les frais des lois sociales industrielles. Observons au passage que les agriculteurs qui constituent près de la moitié de la population française participent pour autant aux frais de ces lois sociales.

Il n'a pas été possible d'appliquer jusqu'à ce jour à l'agricul-

(1) M. Normand, *Les lois sociales en agriculture*, p. 4.

ture ce système d'incorporation dans les prix de revient du montant des charges sociales. En effet la notion de prix de revient est loin d'être aussi nette que dans l'industrie. Le poids de ces charges ne se répercute que très difficilement sur les prix.

Au point de vue pratique le financement de la législation sociale du commerce et de l'industrie est assuré par des cotisations qui sont calculées d'après les salaires. Cette solution ne peut donc convenir à l'agriculture dans laquelle, nous l'avons vu, le régime du salariat est exceptionnel.

C'est la difficulté de trouver la solution du problème du financement qui explique le retard de la législation sociale en agriculture. Le législateur a toujours hésité à étendre les réformes sociales au monde rural et dans les cas où il les lui a appliquées, il ne l'a fait que d'une manière timide et restreinte, parce que le financement de ces mesures présentait de grosses difficultés d'ordre technique.

La question du financement des mesures sociales en agriculture présente donc un intérêt capital car c'est dans la mesure où elle sera résolue que le monde rural pourra être doté d'une législation sociale conforme à ses aspirations et à ses caractères propres.

PREMIÈRE PARTIE

Les différents éléments du problème du financement de la législation sociale agricole.

Au début de cette étude, il convient tout d'abord de préciser ce que nous entendons par législation sociale agricole. De nombreux ouvrages, de nombreux articles de revue ont traité de ce qu'ils appellent « la législation sociale agricole ». A l'examen on constate que ce n'est pas le qualificatif de social que l'on devrait donner aux mesures étudiées. On s'aperçoit, en effet, que les mesures étudiées sont en réalité celles qui président à l'organisation du travail dans le monde rural : durée du travail, aménagement des loisirs, congés payés, etc... Le terme « social » appliqué à ces différentes mesures nous paraît trop large ou tout au moins trop imprécis ; en réalité le qualificatif de professionnel nous paraîtrait devoir y être ajouté. Les mesures proprement sociales, à notre avis, sont celles qui visent à la protection de la famille et à pourvoir à la solidarité qui unit les agriculteurs.

Il faut donc, selon nous, quand l'on étudie la législation en agriculture distinguer deux sortes de mesures :

1° Les mesures réglementant l'organisation du travail (législation professionnelle) ;

2° Les mesures qui tendent à assurer la protection de la famille et les mesures d'entr'aide et de solidarité (législation spécifiquement sociale).

C'est à ces dernières mesures et à leur financement que nous réserverons notre étude. A leur propos le problème du finance-

ment que nous nous proposons d'étudier s'est posé avec une singulière acuité.

Ce problème se pose schématiquement de la manière suivante : étant donné d'une part le chiffre de la population agricole active, par rapport à la population totale active de la France et d'autre part, la législation sociale applicable aux agriculteurs, quel est le montant de ces charges.

Nous consacrerons donc ce chapitre :

1° A l'étude de la population agricole française :

2° Aux mesures sociales prises en faveur des agriculteurs et à celles qu'il est désirable de voir intervenir dans le plus bref délai ;

3° Et enfin au montant des charges à couvrir.

TITRE PREMIER.

LA POPULATION AGRICOLE FRANÇAISE

C'est un fait que depuis plus de deux siècles en France, comme dans la plupart des autres pays du monde entier, la population agricole est en nette régression. De plus en plus, on reconnaît le devoir de lutter contre l'exode rural (1). Nous nous bornerons à constater le fait en faisant remarquer que précisément l'objet de la législation sociale agricole a pour objectif de lutter contre cette désertion.

La part de la population agricole était en 1846 des 3/4 de la population totale. Autrement dit, il y avait à cette époque trois ruraux pour un citadin. Cette proportion a été continuellement en s'amenuisant, à tel point qu'en 1931 la population agricole n'était plus que de 48,80 %, puis en 1936 de 47,6 % de l'ensemble de la population. Le recensement général de la

(1) Voir en ce sens : *C. R. de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture*, 7e session, 1937, p. 2305 à 2316.

population effectué en 1936 donne en effet les chiffres suivants :

Population légale de la France.....	41.907.056
Population urbaine.....	21.971.698
Population rurale.....	19.935.358

Cette décroissance n'est pas spéciale à la France. Tous les pays d Europe subissent le même phénomène (1). On se fera une idée plus précise de ce premier terme du problème du financement en recherchant le chiffre de la population agricole active par rapport aux autres travailleurs.

On constate qu'en 1931 la population active totale de la France se composait de 21.611.835 personnes représentant 53, 3 % de la population totale.

Sur cet ensemble de plus de 21 millions de personnes, la population agricole représentait 8.345.520 personnes dont :

4.982.476 hommes
et 3.363.044 femmes

Si l'on étudie de plus près cette statistique on retrouve le caractère familial de l'agriculture que nous avons eu l'occasion de signaler au début de cet ouvrage. En effet dans l'ensemble de plus de 8 millions de personnes employées dans l'agriculture, les femmes représentent une proportion très élevée qui est d'environ 43 %. Ce sont en général les femmes et les filles de cultivateurs qui participent activement à l'exploitation du domaine familial.

La statistique ne comprend comme travailleurs ruraux agricoles que ceux qui participent aux travaux des champs, ceux qui se déclarent agriculteurs ou ouvriers agricoles. Elle laisse de côté une catégorie assez importante de travailleurs qui font néanmoins partie de la classe agricole : ce sont les artisans ruraux puisqu'ils collaborent plus ou moins directement aux travaux des champs quand ils ne possèdent pas quelques

(1) De 1933 à 1938 la population rurale a perdu 1 million de membres en Allemagne (Rapport de M. Backe au Congrès de Dresde).

lopins de terre qu'ils cultivent eux-mêmes. La statistique agricole de 1929 a fait un relevé complet de ces artisans dont nous ne donnerons pas ici le détail. Il suffit de savoir qu'à l'époque leur nombre s'élevait à environ 500.000.

On arrive donc pour la population agricole active à un chiffre voisin de 9 millions de personnes. En définitive on peut considérer que la population active de la France comprendrait d'une part :

12.611.835 travailleurs citadins
et 9.000.000 de travailleurs agricoles,

soit une proportion de 41,6 % pour ces derniers.

En conclusion, près de la moitié de la population totale de la France fait partie du monde agricole. Au regard de la population active, la classe paysanne représente plus des 2/5 de l'ensemble des travailleurs français (1).

Titre II

LA LÉGISLATION SOCIALE AGRICOLE

§ 1er. — Les allocations familiales.

La loi du 11 mars 1932 a rendu obligatoire le versement à tous les salariés ayant des charges de famille, d'allocations proportionnelles à ces charges. Le principe posé par cette loi était donc que l'allocation familiale est un complément réservé aux seuls salariés. Ce principe dans son application à l'agri-

(1) Dans de nombreux pays le rapport de la population rurale à la population totale est encore notablement plus élevé ainsi qu'il résulte de la documentation de l'Institut international d'Agriculture pour la Conférence internationale de Genève, mai 1927.

Cette documentation révèle que le rapport qui est de 26,8 % pour la Suisse et de 35,6 % pour l'Allemagne va s'élevant jusqu'à 70 % pour la Suède et la Norvège et même jusqu'à plus de 80 % pour des pays comme la Bulgarie ou la Finlande.

culture était particulièrement injuste puisqu'il aboutissait à priver les exploitants et métayers dont la situation, nous l'avons vu, est très souvent comparable à celle des salariés, du bénéfice des allocations familiales.

Cette loi a été rendue applicable à l'agriculture par un règlement d'administration publique du 5 août 1936. Ce règlement, pour n'avoir pas su tenir compte des conditions d'existence paysanne fut, à plusieurs reprises, modifié (1). Finalement l'ensemble de la législation fut repris par le décret-loi du 29 juillet 1939 plus vulgairement connu sous le nom de « Code de la Famille ».

En vertu de ce texte tous les exploitants ruraux, propriétaires, fermiers, métayers bénéficient des allocations familiales alors que la précédente législation réservait ces allocations aux seuls exploitants et artisans ruraux qui n'étaient pas inscrits au rôle de l'impôt général sur le revenu et qui avaient au moins deux enfants à charge. Toute différence entre l'exploitant rural et l'ouvrier agricole est donc effacée.

Ce même texte a eu en outre, pour effet, de rendre tous les Français quelle que soit la classe, ouvrière ou paysanne, à laquelle ils appartiennent, égaux devant les charges familiales.

Aux termes de cette législation, les allocations familiales sont dues à partir du deuxième enfant à charge résidant en France, pour les enfants n'ayant pas dépassé l'âge de 15 ans, l'âge de 17 ans lorsqu'ils sont placés en apprentissage et l'âge de 20 ans lorsqu'ils poursuivent leurs études.

Les allocations sont établies en fonction de salaires moyens départementaux fixés par arrêté (2). Leur taux est actuellement fixé de la manière suivante :

10 % du salaire moyen départemental pour deux enfants à charge,

(1) Décrets-lois des 31 mai et 14 juin 1938.

(2) Les salaires moyens départementaux servant actuellement de base au calcul des allocations familiales ont été fixés par un arrêté du 17 décembre 1941 inséré au *Journal officiel* du 21 décembre 1942.

30 % de ce même salaire pour trois enfants à charge,
et 30 % en sus pour chaque enfant à charge à partir du troisième.

Les allocations sont versées par des Caisses d'allocations familiales agricoles gérées suivant les principes mutualistes.

Leur financement était assuré jusqu'au 31 décembre 1942 à la fois par une participation financière de l'Etat, qui couvrait les 2/3 des paiements effectués par les Caisses, participation que nous étudierons ultérieurement, et par les cotisations des membres de la profession agricole. Ces cotisations sont fixées trimestriellement par le Comité départemental des allocations familiales agricoles d'après une base variant selon l'importance de la nature des exploitations, ou, pour les assujettis autres que les exploitants, selon les salaires forfaitaires résultant de l'application du salaire moyen départemental. Un taux moyen uniforme est affecté pour l'ensemble du département à cette masse de calcul.

Afin de soulager certaines catégories particulièrement intéressantes de ruraux, le décret-loi de 1939 a prévu certaines exonérations. Bénéficient de ces exonérations : les exploitants agricoles dont le revenu cadastral des terres exploitées par eux est au plus égal à 40 francs ou ceux dont le revenu cadastral est inférieur à 500 francs et qui ont élevé 4 enfants jusqu'à l'âge de 14 ans. Les artisans ruraux qui ont élevé 4 enfants jusqu'à l'âge de 14 ans bénéficient également de cette exonération.

Rentrent également dans le cadre de la législation des allocations familiales, l'allocation de salaire unique et la prime à la première naissance.

L'allocation de salaire unique a été substituée par la loi du 9 mars 1941 à la prime de la mère au foyer instituée par l'article 23 du décret-loi de juillet 1939. Aux termes de ce texte, l'allocation est versée à toutes les familles salariées ayant au moins un enfant à charge, quelle que soit la profession ou la qualité de l'employeur qui les occupe, qui ne bénéficient que d'un seul revenu professionnel versé en contre partie d'un

travail effectif provenant, soit de l'activité du père ou de la mère, soit de l'activité de l'un des ascendants lorsque l'enfant est à la charge de ce dernier (1).

Elle est basée sur le salaire moyen départemental applicable pour les allocations familiales dans la commune de résidence de la famille.

Les taux sont les suivants :

20 % pour un enfant à charge jusqu'à l'âge de 5 ans,
10 % pour un enfant à charge à partir de l'âge de 5 ans,
25 % pour deux enfants à charge,
30 % pour plus de deux enfants.

Il convient de remarquer qu'au contraire des allocations familiales elles-mêmes, l'allocation de salaire unique n'est versée qu'aux salariés de l'agriculture, à l'exception de tous exploitants fermiers et métayers.

La prime à la première naissance a été instituée par le décret-loi du 29 juillet 1939. Elle a pour but de venir en aide aux jeunes ménages qui ont à faire face aux charges résultant de la naissance de leur premier enfant.

En ce qui concerne le monde rural, elle n'est versée qu'aux salariés et aux petits exploitants qui font valoir directement ou avec l'aide de leur famille.

Cette prime est accordée à la naissance du premier enfant de nationalité française, à la condition que cette naissance se produise dans les deux ans qui suivent la date de célébration du mariage. Son taux est fixé dans chaque département au double du salaire moyen départemental dans les localités de plus de 2.000 habitants, sans toutefois pouvoir être inférieur à 2.000 francs.

(1) Le bénéfice de cette allocation a été également accordé aux jeunes ménages sans enfant pendant les deux premières années de leur mariage par la loi du 17 novembre 1941. Dans ce cas l'allocation est de 10 % du salaire moyen départemental.

§ 2. — Le prêt à l'établissement des jeunes ménages paysans.

Le prêt à l'établissement des jeunes ménages paysans est, comme son nom l'indique suffisamment, destiné à permettre aux jeunes agriculteurs qui s'installent de couvrir une partie des frais d'aménagement matériel de leur foyer. Il est exclusivement destiné à l'acquisition de matériel agricole ou de cheptel, soit à celle d'objets indispensables au ménage, soit à l'aménagement du logis.

Sont susceptibles de bénéficier de ce prêt les agriculteurs âgés de plus de 21 ans et de moins de 30 ans qui sont sur le point de contracter mariage avec une femme âgée de 18 ans au moins et de 28 ans au plus. Le prêt n'est accordé qu'autant que le postulant a travaillé pendant 5 ans au moins dans une exploitation agricole ou chez un artisan rural. En outre, le bénéficiaire doit s'engager à exercer ainsi que son épouse, une profession agricole ou artisanale rurale pendant une durée de dix années consécutives au moins.

Les prêts qui peuvent varier de 5.000 francs à 20.000 francs sont consentis par les Caisses régionales de Crédit agricole dans la circonscription de laquelle est situé le domicile choisi par les futurs époux. Ce sont les caisses régionales qui règlent directement, contre remise de factures ou de quittances acquittées, les dépenses engagées par les intéressés pour les objets prévus par la loi. Le règlement est effectué jusqu'à concurrence du montant du prêt.

Le prêt est remboursable en vingt semestres et le taux d'intérêt est fixé à 4,25 %. Une réduction est accordée lors de la naissance de chaque enfant. Elle s'impute sur les semestrialités non échues et s'échelonne de 0,50 à 5 % entre le premier et le quatrième enfant. A la naissance du 5e enfant, il est fait remise de toutes les sommes restant dues.

Cette mesure qui a été prévue par le Code de la Famille n'a malheureusement pas, malgré tout l'intérêt qu'elle présente, reçu actuellement d'application. En effet, le décret qui devait

fixer la date de cette application n'est pas encore intervenu. Il semble au surplus que ce décret devra, en raison de la hausse des prix survenue depuis 1939, prévoir une importante majoration du chiffre des prêts destinés aux jeunes cultivateurs.

§ 3. — **Les assurances sociales agricoles.**

Lors de l'institution du régime des assurances sociales, le législateur n'avait fait aucune distinction entre le monde ouvrier et le monde rural auquel il avait appliqué le même système. Devant les nombreuses protestations de la profession agricole, il fut dans l'obligation d'apporter, à plusieurs reprises, au système des assurances sociales, des aménagements en rapport avec les caractères propres de l'organisation professionnelle agricole. Dans cet ordre d'idées, le décret-loi du 30 octobre 1935 a consacré l'autonomie du régime agricole des assurances sociales.

La caractéristique de ce régime réside dans la distinction entre le régime obligatoire et le régime facultatif. Une autre caractéristique réside dans le principe consacré par la loi du 5 avril 1941 de la gestion autonome des assurances sociales agricoles dans le cadre de l'organisation professionnelle. Seules les Caisses mutuelles formées sous le régime de la loi du 4 juillet 1900 peuvent recevoir les affiliations des assurés obligatoires ou facultatifs et procéder aux opérations de gestion et au paiement des prestations.

L'assurance obligatoire s'applique aux salariés et artisans ruraux adhérant ou non à un syndicat agricole et, en outre, aux métayers qui ne possèdent pas à leur entrée dans l'exploitation une part de cheptel (gros et petit bétail ou matériel agricole, d'une valeur supérieure à 10.000 francs et qui travaillent ordinairement seuls ou avec les membres de leur famille. Sont considérés comme membres de la famille, pour l'application de cette mesure, outre le conjoint, les ascendants ou descendants, les frères, sœurs ou alliés du même degré, à l'exception des autres collatéraux. Peuvent bénéficier également de l'assu-

rance obligatoire, sous la condition de posséder un cheptel d'une valeur inférieure à 10.000 francs les métayers qui n'ont pas payé dans l'année écoulée, en dehors de la main-d'œuvre familiale, plus de 75 journées de travail ou qui, ayant deux enfants de moins de 14 ans, emploient un salarié agricole.

Les membres de la famille sont assurés sociaux obligatoires lorsque le chef de famille a adhéré pour leur compte à la législation sur les accidents du travail.

Comme dans le régime industriel, les assurances sociales couvrent les risques maladie, maternité, invalidité et vieillesse En principe les prestations fournies sont égales à celles consenties aux travailleurs du commerce et de l'industrie. Elles sont fixées par les statuts des organismes qui assurent la répartition.

Les Caisses remboursent aux assurés 80 % des frais de médecin et 85 % des frais pharmaceutiques à l'assuré malade, ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants. Une indemnité journalière est versé à l'assuré qui a dû cesser son travail.

En ce qui concerne les frais de maternité, une allocation forfaitaire est prévue. En outre, si la femme est assurée personnellement elle perçoit une indemnité de demi-salaire pendant trois mois.

En cas de décès de l'assuré, son conjoint ou ses enfants reçoivent un capital. Enfin, chaque assuré a droit à une retraite à 60 ans.

La cotisation perçue en matière d'assurances sociales agricole, présente deux caractéristiques. Tout d'abord elle est très modique, ensuite elle est forfaitaire et n'est par conséquent pas proportionnelle au salaire reçu. La cotisation varie uniquement avec les principales catégories qui sont au nombre de quatre dans les limites d'un salaire maximum de 42.000 fr. (1).

Les cotisations, comme dans le régime général, sont dues par moitié par l'employeur et par moitié par l'assuré. Les métayers sont tenus de payer la cotisation patronale afférente

(1) Loi du 1er février 1943. *J. O.* du 6 février 1943.

aux salariés qu'ils emploient, sauf à en demander le remboursement à leur propriétaire, dans les conditions et proportions qui résultent de la convention de métayage.

Il est à peine besoin d'indiquer qu'en raison de leur taux modique les cotisations seraient insuffisantes pour couvrir les frais mis à la charge des caisses d'assurances sociales. Aussi l'Etat ajoute-t-il d'importantes majorations. La majoration est égale à 50 % pour les fractions de cotisations afférentes aux assurances maladie-maternité, invalidité, décès. Pour la fraction affectée à l'assurance vieillesse, la subvention de l'Etat qui était de 40 % vient d'être supprimée (1). Enfin des ressources provenant d'un fonds géré par la Caisse Générale de Garantie des Assurances Sociales sont attribuées à l'assurance invalidité. Il faut signaler que la Caisse Générale de Garantie qui intervient pour le financement des assurances sociales agricoles prélève ses ressources sur les cotisations des assurés du commerce et de l'industrie. Notons-le au passage tant qu'un tel régime subsistera, il n'y aura pas d'indépendance pour l'agriculture.

L'assurance sociale facultative, qui n'existe que dans le régime agricole, est ouverte aux agriculteurs français non salariés dont le gain n'est pas supérieur à celui prévu pour l'assujettissement normal à l'assurance obligatoire. Ces travailleurs sont, dans ces limites bien entendu : les propriétaires exploitants, les fermiers, les métayers qui ne remplissent pas les conditions fixées pour être assurés obligatoires, les petits artisans ruraux qui n'emploient pas plus de deux ouvriers de façon permanente, les entrepreneurs de battage ou de travaux agricoles, les femmes des assurés sociaux obligatoires ou facultatifs qui ne remplissent pas les conditions fixées pour être elles-mêmes assurées obligatoires et enfin les membres de la famille de l'exploitant agricole qui habitent avec lui et travaillent chez lui et pour son compte et qui ne peuvent pas être inscrits à l'assurance obligatoire, parce que l'exploitant n'a pas con-

(1) Loi du 1er février 1943 précitée.

tracté pour eux d'assurance contre les accidents du travail, n'étant pas tenu légalement de le faire.

L'assurance facultative repose sur les mêmes principes de fonctionnement que l'assurance obligatoire. Toutefois, en premier lieu, elle ne couvre pas le risque invalidité. En second lieu, les majorations de l'Etat sont basées sur le montant des cotisations perçues. Elles sont en principe de 80 % avec certains maxima pour les assurances maladie et vieillesse.

Au 31 décembre 1936, on ne comptait d'après les statistiques officielles que 145.695 assurés facultatifs. Si l'on compare ce chiffre au nombre des exploitants agricoles tels qu'il nous est révélé par la Statistique Générale de la France (1), en déduisant bien entendu de ce nombre, celui des exploitants qui font des bénéfices qui ne leur permettent pas de rentrer dans la catégorie des assurés facultatifs, on constate que la classe paysanne fait preuve à l'égard de cette institution d'une méfiance et d'une abstention qui ne sont pas fondées puisqu'au lieu de 150.000 assurés facultatifs existant on devrait trouver en réalité, au moins 4 millions d'assurés facultatifs (2).

§ 4. — La réparation des accidents du travail en agriculture.

Si l'on examine la législation des accidents du travail on est amené à constater que son extension à l'agriculture a souffert un long retard. Nous n'insisterons pas sur le principe qui est à la base de cette législation à savoir celui de permettre aux travailleurs d'obtenir une réparation partielle du dommage subi, sans avoir à prouver que l'accident résulte d'une faute de l'employeur. Ce principe fixé pour les professions industrielles par la loi du 8 avril 1898 a été rendu d'abord applicable à certaines exploitations (3) par la loi du 30 juin 1899, puis aux exploitations forestières par la loi du 15 juillet 1914 et enfin à toutes les

(1) Voir *supra*, p. 7.

(2) Voir en ce sens Normand, *Les lois sociales en agriculture*, p. 57.

(3) Il s'agit des accidents causés par des machines agricoles mues par des moteurs.

exploitations agricoles et assimilées par la loi du 15 décembre 1922.

Signalons au passage que le retard de la législation agricole en la matière n'a pas encore été rattrapé puisque la loi du 1er juillet 1938, qui augmente notablement les indemnités des accidentés du travail n'est pas encore applicable à l'agriculture (1).

La caractéristique de la législation des accidents du travail applicable à l'agriculture réside en ce fait qu'elle donne la possibilité au chef de famille, sans lui en faire une obligation, de bénéficier pour lui et pour les siens des avantages de la loi. De ce fait, et on retrouve là un certain parallélisme avec la législation des assurances sociales, on est amené à distinguer deux catégories d'assujettis : les assujettis obligatoires et les assujettis facultatifs.

Dans la première catégorie sont compris les exploitants agricoles ou assimilés qui occupent des ouvriers, employés ou domestiques d'une façon permanente.

Rentrent dans la seconde catégorie : les exploitants assujettis pour leur personnel à la loi de 1898, qui peuvent, s'ils contractent une assurance, bénéficier pour eux-mêmes des dispositions de cette loi et en outre les exploitants qui travaillent ordinairement seuls ou avec l'aide des membres de leur famille.

Le législateur s'est particulièrement penché sur la situation des assujettis obligatoires qui n'emploient pas de collaborateurs pour une durée totale de plus de 75 jours par an et sur celle des assujettis facultatifs. La situation de cette catégorie d'exploitants est souvent, nous l'avons vu, peu supérieure à celle d'un ouvrier agricole. Aussi a-t-il estimé qu'on ne pouvait laisser la totalité de la charge de la cotisation à ces agriculteurs, dont la situation est particulièrement intéressante.

En vue de réduire le chiffre de cette cotisation, il a prévu que des subventions seraient accordées aux sociétés d'assurances mutuelles. Ces subventions sont proportionnelles au

(1) La loi du 16 mars 1943 vient de combler ce retard.

nombre de petits exploitants tels qu'ils viennent d'être définis et d'assujettis facultatifs. Elles doivent être exclusivement utilisées pour réduire d'autant les cotisations de ces deux catégories d'exploitants.

§ 5. — L'habitat rural.

La politique de l'habitation rurale est une question sociale au premier chef. On en a trop souvent ignoré volontairement ou non l'importance. De nombreuses enquêtes ont surabondamment démontré l'état déplorable de l'habitation rurale.

Nous ne nous attacherons pas à étudier les résultats de ces enquêtes, mais seulement à rechercher la cause de cet état de choses. Il est principalement dû à l'insuffisance des ressources des paysans. Par ailleurs, les bénéfices de l'agriculture qui, jusqu'à une époque récente, étaient médiocres ne permettaient pas l'investissement dans des constructions toujours très coûteuses de sommes importantes qui, au contraire de ce qui se passe dans les villes, demeurent infructueuses. Ce dernier fait a été surabondamment démontré par de nombreux auteurs et en particulier par M. Cazior. C'est ainsi qu'un domaine sur lequel 100.000 francs ont été dépensés en constructions, ne vaut pas 100.000 francs de plus et ne voit pas son rapport augmenter en proportion. Pour un agriculteur, les sommes investies dans les constructions sont au trois quarts perdues.

Avant guerre il existait déjà une législation abondante sur les habitations à bon marché. Mais elle ne pouvait s'appliquer à l'agriculture car elle visait un programme de constructions. Or, le problème de l'habitation rurale est moins un problème de construction que d'aménagement des locaux existants. Pour cette raison, la loi du 13 juillet 1928 dite « loi Loucheur » a complètement échoué à la campagne puisque 3 % seulement de ses crédits ont été à la construction rurale (1).

En définitive, le paysan trouvant la construction trop chère

(1) Voir dans ce sens exposé des motifs d'une proposition de loi de M. Niel (nº 3168, Chambre des Députés, session de 1934).

et d'un rapport nul négligeait l'amélioration de son habitat. C'est sur ces bases que le Gouvernement du Maréchal Pétain édicta une nouvelle législation qui ne vise non plus seulement à accorder des prêts, mais des subventions destinées tant à la construction qu'à l'amélioration de l'habitation rurale. Le texte principal en la matière est la loi du 21 novembre 1940 modifiée par celle du 27 décembre 1942 qui accorde une participation financière de l'Etat de 10 à 50 % (1) en cas de construction neuve comme en cas de réparations sans que la subvention puisse dépasser 25.000 francs.

Il semble que l'Etat en édictant cette nouvelle législation ait répondu aux vœux de la classe paysanne car les crédits affectés au paiement des subventions prévues par la loi et qui s'élevaient à 500 millions de francs ont été épuisés en l'espace de 9 mois. L'effort ainsi fait par la nation doit être poursuivi et pendant de nombreuses années encore de nouveaux crédits devront être affectés à l'amélioration du logement agricole.

§ 6. — **La retraite des vieux travailleurs.**

Les mesures destinées à fournir une allocation aux Vieux travailleurs ont été prises pour l'ensemble de la population française en général. Aucune mesure spéciale n'est encore intervenue à ce jour en faveur des agriculteurs. Nous retrouvons ici, une fois de plus, le retard de la législation agricole contre lequel nous nous sommes déjà élevés. La loi du 14 mars 1941 qui a réalisé cette mesure si importante au point de vue social, n'a pas tenu compte des besoins spéciaux du monde agricole. En particulier, elle a laissé en dehors de son cadre les petits exploitants qui, nous l'avons vu, constituent la majorité des travailleurs agricoles, alors que les salariés véritables sont relativement peu nombreux.

Il a, toutefois, été précisé, que les métayers travaillant d'ordinaire seuls ou avec l'aide des membres de leur famille étaient

(1) Arrêté du 13 février 1943. *Journal officiel* du 2 mars 1943.

expressément rangés dans la catégorie des bénéficiaires de l'allocation, de même que les membres de la famille de l'exploitant agricole, même non salariés, qui sont obligatoirement assujettis aux assurances sociales.

Au surplus il a été prévu que le régime de l'allocation aux vieux travailleurs agricoles serait aménagé dans le cadre de l'activité professionnelle et corporative.

La question se posera donc dans un délai plus ou moins bref de savoir quelles ressources pourront être affectées au versement d'allocations dont il ne paraît pas que le minimum puisse être inférieur à celui prévu par la loi du 14 mars 1941.

§ 7. — La réparation des calamités agricoles.

On sait que les récoltes sont subordonnées à certaines conditions climatériques qui peuvent selon les années être plus ou moins favorables. De même le bétail peut être victime d'épizooties qui peuvent en réduire considérablement le nombre. Il y a là dans la profession agricole une part d'aléas que doivent supporter les cultivateurs. Il peut arriver toutefois que ces aléas puissent dépasser ce que l'on serait convenu d'appeler un risque normal. Le cas s'est présenté ainsi lorsque le vignoble français a été dévasté par le phylloxera, lorsqu'il y a quelques hivers les semailles ont été détruites par les gelées, lorsqu'une épidémie telle que la fièvre aphteuse a ravagé le cheptel français.

L'idée d'un système destiné à venir en aide aux agriculteurs victimes des calamités naturelles, si elle n'est pas encore entrée dans un stade d'application pratique, n'est pas nouvelle. C'est ainsi qu'en 1567 et en 1595 le pouvoir royal avait édicté des mesures de protection fiscale et judiciaire en faveur des laboureurs sinistrés.

Avant la présente guerre des mesures avaient été prises en faveur des victimes des calamités. C'est ainsi que les articles 136 à 141 de la loi de finances du 31 mars 1932 avait institué une caisse de solidarité contre les calamités agricoles qui avait

pour objet de répartir sous forme de secours des allocations aux sinistrés par la grêle, la gelée, les ouragans et les inondations.

Par ailleurs, la même loi prévoyait l'attribution par l'Etat de subventions aux caisses d'assurances mutuelles agricoles contre la grêle. Le même texte prévoyait également que tout agriculteur non soumis à l'impôt général sur le revenu pour une somme supérieure à 30.000 francs et contractant une assurance contre la grêle pour des cultures situées sur des territoires où le risque revêt un caractère particulièrement onéreux, pouvait bénéficier d'une subvention représentant une part contributive de l'Etat à sa prime ou cotisation d'assurance.

Seules subsistent effectivement de ces articles de la loi de finances de 1932, les deux dernières dispositions. En effet la caisse de solidarité contre les calamités agricoles, du fait qu'aucun crédit budgétaire ne lui a été affecté par les dernières lois de finances, n'existe plus en fait.

Nous ne reviendrons pas sur les raisons qui ont motivé cette suppression de fait. Le principal reproche que l'on a fait à la Caisse des calamités agricoles est d'avoir distribué des subventions particulièrement en période électorale aux fins que l'on devine. Il n'en reste pas moins que le cas de nombreux agriculteurs reste intéressant et que, dans des cas exceptionnels, ils doivent bénéficier d'une aide, que cette aide leur vienne de l'Etat ou leur soit fournie par la profession, ce qu'il ne nous appartient pas, pour le moment, d'envisager. Le Gouvernement du Maréchal n'a pas jusqu'à ce jour, pris de décision générale de principe, en ce qui concerne l'aide à apporter aux victimes des calamités agricoles. Cependant il ne paraît pas méconnaître le bien fondé du principe en lui-même. C'est dans cet ordre d'idées qu'une loi du 21 mars 1942 (1) a accordé des indemnités aux agriculteurs dont les blés avaient été gelés au cours de l'hiver 1941-1942.

La législation des calamités agricoles est actuellement prati-

(1) *J. O.*, 22 mars 1942.

quement inexistante. Elle a été assez fréquemment une législation de circonstance. Il y aurait intérêt à ce qu'elle fut définie le plus rapidement possible et il faut envisager dès maintenant le financement de cette législation que nous considérons comme devant rentrer dans la législation sociale agricole puisqu'elle a en vue des mesures de solidarité en faveur des agriculteurs.

Titre III

MONTANT DES CHARGES DE LA LÉGISLATION SOCIALE AGRICOLE

Il est extrêmement délicat de chiffrer l'ensemble des charges sociales qui doivent être financées. Ce chiffre dépend essentiellement des réformes qui seront prises. Ainsi en matière d'habitat rural on peut prévoir comme l'a laissé entendre récemment le Gouvernement que l'on envisage la possibilité d'attribuer des allocations logements. Il est possible, ainsi que nous l'avons signalé plus haut, que la retraite des vieux travailleurs soit étendue à certaines catégories d'exploitants ruraux. Par ailleurs, il faut admettre que nous sommes dans un régime monétaire actuellement mal défini, et que le montant des charges tel qu'il pourra être établi est susceptible d'être révisé pour tenir compte de la dépréciation de la monnaie.

C'est dire qu'il existe, en la matière, un certain nombre d'éléments d'imprévision et qu'on ne saurait prétendre établir exactement le montant des charges de la législation sociale agricole. On devra donc se contenter d'établir un ordre de grandeur. Cette approximation bien qu'insuffisante doit toutefois permettre d'apprécier les modes de financement qui peuvent être employés utilement. Il s'avère en effet qu'on ne saurait employer le même mode financement pour couvrir des dépenses selon que celles-ci sont de un milliard ou qu'elles représentent un chiffre dix fois plus élevé.

Nous passerons rapidement en revue les différentes lois sociales que nous avons précédemment évoquées et nous indiquerons pour chacune d'entre elles le montant des sommes nécessaires à leur financement :

§ 1. — Les allocations familiales.

Le financement des allocations familiales est extrêmement lourd. On peut dire que les charges nécessaires à ce financement sont de beaucoup les plus élevées de toute la législation sociale agricole. Ce point de vue est confirmé par ce fait que tous ceux qui se sont penchés sur ce problème des allocations familiales agricoles ont eu pour objectif principal, sinon unique, les procédés susceptibles de couvrir les charges résultant de l'application de cette législation. Jusqu'à une époque récente, il était difficile de chiffrer exactement le montant de cette charge car, ainsi que nous l'avons vu, l'ensemble du monde agricole et en particulier les exploitants ne bénéficiaient pas de ces allocations. Depuis la promulgation du Code de la Famille ce bénéfice a été étendu à la totalité de la profession agricole. On peut donc avoir maintenant des chiffres relativement précis alors qu'auparavant on ne se basait que sur des hypothèses et des statistiques plus ou moins exactes (1). Indiquons toutefois que les chiffres que nous mentionnerons ne sont eux-mêmes que d'une précision relative. A ce jour nous ne pouvons nous baser que sur les sommes qui ont été versées au titre des allocations familiales en 1941. Or, au cours de l'année 1941 le taux des allocations familiales a été relevé par la loi du 15 février 1941 et en outre une loi du 29 mars 1941 a institué la prime de salaire unique. Cette dernière prime a constitué une charge supplémentaire pour les Caisses d'allocations familiales agricoles qui jusque-là n'avaient pas à verser la prime de la « mère au foyer » dont le bénéfice était réservé aux salariés résidant dans une commune urbaine. Compte tenu de ces divers supplé-

(1) Voir à ce sujet les articles parus dans *Syndicats paysans* en janvier 1939.

ments de dépenses on estimait le montant total des charges des allocations familiales agricoles pour 1941 à environ 2.500 millions.

Par la suite est intervenu un arrêté du 20 décembre 1941 fixant le taux des salaires moyens départementaux servant de base au calcul des allocations familiales. Cet arrêté a sensiblement relevé le taux de ces salaires moyens départementaux et le surcroit de dépenses qui en est résulté pour les caisses d'allocations familiales a été évalué à environ 20 % de celles-ci. La dépense totale approximative des allocations familiales ressort donc, annuellement, à environ 3 milliards.

§ 2. — Assurances sociales agricoles.

Les bénéficiaires du régime des assurances sociales agricoles sont beaucoup moins nombreux que les bénéficiaires des allocations familiales. En effet, nous l'avons vu, les assurances sociales agricoles ne profitent qu'à une partie de la classe paysanne. La charge des assurances sociales est donc moins élevée que celle des allocations familiales. En 1941 on estimait que l'assurance maladie-maternité-invalidité-décès coûtait environ 170 millions par an. A cette somme, il faut ajouter l'assurance vieillesse agricole qui, indépendamment de la retraite des vieux travailleurs, coûtait environ 160 millions, soit un total de charges d'environ 330 millions pour l'année 1941. Cette charge n'a été depuis qu'en s'accroissant en raison notamment de l'augmentation du coût de la vie. Elle ne saurait guère être inférieure actuellement à 350 millions. Par ailleurs, il y a lieu de constater que les caisses mutuelles agricoles pratiquent des tarifs de remboursement inférieurs aux caisses industrielles et qu'elles devront dans un bref délai relever ces tarifs. Ce relèvement de tarifs entraînera une dépense supplémentaire annuelle d'environ 100 millions. On arrive donc à une charge annuelle d'environ 450 millions.

Encore peut-on supposer que cette charge ira en s'accroissant. En effet, ainsi que nous l'avons noté, sur environ

4.500.000 chefs d'exploitation, 145.695 seulement bénéficiaient de l'assurance facultative (1). On peut facilement envisager que ce nombre, à raison des avantages que présente l'assurance facultative, sera susceptible de croître au fur et à mesure qu'elle sera plus connue. La charge générale des assurances sociales est donc, de ce fait, appelée à devenir de plus en plus lourde. Certains auteurs ont prévu que, dans le cas où le bénéfice des assurances serait ainsi étendu à tous les exploitants, leur charge annuelle pourrait s'élever à plus d'un milliard.

§ 3. — **Les accidents du travail.**

Il n'existe pas actuellement un véritable problème du financement de la réparation des accidents du travail en agriculture. Cette réparation est en effet financée par les cotisations des agriculteurs assujettis. L'Etat n'intervient que dans une très faible partie en versant annuellement une subvention aux sociétés d'assurances mutuelles agricoles contre les accidents du travail destinée à diminuer la cotisation des exploitants qui travaillent d'ordinaire seuls ou avec les membres de leur famille.

Cette subvention s'est stabilisée depuis plusieurs années au chiffre de 4.500.000 francs. Mais il importe de remarquer que l'agriculture ne bénéficie pas encore des avantages de la loi du 1er juillet 1938 qui a considérablement amélioré la situation des accidentés du travail appartenant aux catégories du commerce et de l'industrie. Des projets sont actuellement à l'étude pour faire bénéficier la classe paysanne de ces avantages (2). Corrélativement à la publication des textes en question, les cotisations des assujettis devront être augmentés et, de ce fait, si on veut faire bénéficier les petits exploitants des mêmes avantages que par le passé, on sera tenu d'augmenter le taux

(1) D'après les derniers chiffres connus officiellement.

(2) Ces projets viennent de recevoir leur consécration législative. En effet la loi du 16 mars 1943 (*J. O.* du 21 mars 1943) étend aux agriculteurs le bénéfice des dispositions de la loi du 1er juillet 1938.

de la subvention allouée. On peut donc raisonnablement évaluer que cette subvention devra être doublée. La dépense pourrait être ainsi fixée dans un bref délai à 9 millions.

§ 4. — L'Habitat rural.

On a pu voir, par l'étude que nous avons faite des dispositions législatives concernant l'habitat rural, que le financement des opérations qu'elles prévoient n'est pas assuré d'une façon permanente. Un premier crédit de 500 millions avait été affecté aux subventions prévues par la loi du 21 novembre 1940, mais il a été rapidement épuisé. Il est bien certain que ce seul crédit n'a pas suffi à la remise en état de la totalité de l'habitation rurale. Nous l'avons vu le problème de l'habitat rural est moins un problème de construction qu'un problème de réparation. Or ces travaux de réparation doivent être faits continuellement et l'agriculteur hésite à les effectuer car la valeur vénale de la construction à la campagne ne correspond qu'à raison de 10 à 20 % des prix exigés. Il faut donc dédommager la classe paysanne d'une moins-value inévitable. Il nous paraît donc indispensable que soient renouvelés annuellement des crédits d'une importance au moins égale à ceux qui avaient été prévus par la loi du 21 novembre 1940. Ce chiffre semble devoir même être doublé du fait de l'augmentation sensible qu'a subi, depuis, le coût des travaux de construction. On peut donc raisonnablement tabler sur une dépense annuelle de 1 milliard. Nous n'irons pas jusqu'à rejoindre dans ses conclusions un spécialiste de la question M. Pierre Kula qui estimait, en ce qui concerne l'habitat rural, qu'il était nécessaire de prévoir une dépense qui ne pourrait être inférieure à 5 milliards par an. Il nous paraît que ce chiffre est particulièrement élevé et qu'une somme d'un milliard affectée annuellement à l'amélioration de l'habitation rurale serait susceptible, dans un délai assez bref, d'apporter une solution satisfaisante à ce problème.

A peine est-il besoin de signaler que le financement de l'habitat rural doit, pour le moment du moins, être différé. En effet

la pénurie de main-d'œuvre et de matériaux de construction ne permet pas de réaliser un tel programme. On doit néanmoins dès maintenant poser le principe de ce financement qu'il sera nécessaire de réaliser dès que les circonstances le permettront.

§ 5. — La retraite des vieux travailleurs.

La retraite des vieux travailleurs, rappelons-le, ne bénéficie actuellement qu'aux salariés de l'agriculture et à certaines catégories de métayers. Quand on connaît la situation de l'agriculture et particulièrement la situation précaire de certains petits exploitants, souvent très voisine de celle de certains salariés, on peut raisonnablement envisager l'extension de cette législation à une partie plus étendue de la classe paysanne. Il est très difficile de chiffrer exactement le montant de la dépense qui pourrait résulter de cette extension.

Il est nécessaire en effet de connaître au préalable quelle sera l'importance de la nouvelle catégorie de bénéficiaires de cette législation. Bien entendu, il n'est pas interdit de penser que le chiffre de la retraite ainsi allouée ne sera pas inférieur à celle versée aux différents salariés, qui est de l'ordre de 3.600 francs par an. On doit, par ailleurs, remarquer que certains des futurs bénéficiaires, disposant de certaines ressources, pourront voir diminuer dans une certaine proportion le montant de la retraite allouée. Tout ce qui précède explique qu'on ne puisse fixer qu'un ordre de grandeur aux dépenses qu'il y aura lieu de couvrir. Dans un rapport concernant le financement de la législation sociale, la commission d'organisation corporative paysanne fixait le coût annuel de la dépense à environ 2 milliards 700 millions. Mais il faut remarquer que ce rapport envisageait l'attribution de la retraite des vieux agriculteurs à l'ensemble de la population active rurale. On l'a vu, nous avons repoussé une telle hypothèse pour envisager seulement celle où la retraite des vieux agriculteurs ne serait attribuée, et dans certaines limites, qu'aux petits exploitants. Dans cette hypothèse on pourrait évaluer le coût de cette réforme à environ 1 mil-

liard 500 millions. Ce chiffre est relativement modéré quand on le compare au coût global de la retraite des vieux salariés évalué à environ 4 milliards 800 millions.

§ 6. — La réparation des calamités agricoles.

Les fonds destinés à la réparation des calamités agricoles ont été, nous l'avons vu, employés souvent à des fins autres que celles auxquelles ils étaient destinés. C'est dire qu'on ne peut trop tabler sur le montant des sommes qui avaient été versées au cours des années qui ont précédé la guerre pour établir des prévisions. Néanmoins nous nous en tiendrons aux chiffres qui sont fournis par l'examen des divers budgets et des crédits extra-budgétaires ouverts au cours de la même période. Il faut en effet tenir compte que, du fait de l'amenuisement de la monnaie, les dommages subis par suite des calamités agricoles ont, exprimés en signes monétaires, une importance plus grande. Or, si l'on examine les budgets de 1937 et 1938 on constate que des subventions de l'ordre de 60 millions ont été attribuées à la Caisse de solidarité contre les calamités. Remarquons toutefois que les crédits de 1937 ont été, pour ainsi dire, inemployés (1). Par contre, en 1938, il avait été ouvert, en sus du crédit de 60 millions, un crédit spécial de 250 millions destinés à indemniser les cultivateurs victimes des gelées. Il est évident que les caprices de la nature, les désastres qu'ils peuvent entraîner et la constance de ces désastres ne peuvent être calculés mathématiquement. Mais on peut raisonnablement calculer que sur une période donnée, les sommes nécessaires à la réparation des calamités agricoles peuvent s'élever à 60 millions de francs.

* * *

Si nous récapitulons maintenant le montant des sommes nécessaires au financement de ce que nous qualifions de légis-

(1) En effet sur un crédit de 60 millions, 458.141 francs seulement ont été employés.

lation sociale agricole, on constate qu'il s'élève à six milliards environ (1).

On objectera peut-être que ce chiffre concerne l'ensemble de la législation sociale agricole telle que nous souhaitons la voir se réaliser dans un proche avenir. L'objection est pertinente. Il n'empêche qu'il est hors de doute que les textes qui ne sont pas encore entrés dans le domaine législatif sont appelés à voir le jour dans un délai que nous croyons assez rapproché. Cette idée peut être avancée sans trop de hardiesse car il ne fait aucun doute que la profession agricole fortement organisée au sein de la Corporation paysanne saura faire valoir le droit des agriculteurs, à bénéficier des mêmes avantages que leurs camarades de travail des professions commerciales et industrielles. Au surplus les termes mêmes de la loi du 5 avril 1941 nous paraissent confirmer ce point de vue.

Si même nous nous rendons à l'objection ainsi faite, il n'en reste pas moins que les dépenses à couvrir actuellement sont de l'ordre de 5 milliards environ. Ce chiffre à lui seul révèle toute l'importance du problème à résoudre. A ce problème nous rechercherons les solutions qui ont été proposées, celles qui ont eté adoptées et celles qui, en conclusion, nous paraissent les solutions de l'avenir.

(1) Ce montant se décompose comme suit :

Allocations familiales	3.000	millions
Assurances sociales.....	1.000	—
Accidents du travail	9	—
Habitat rural.....	1.000	—
Retraite des vieux travailleurs	1.000	—
Calamités agricoles	60	—
	6.009	—

On remarquera que nous n'avons pas compris dans ce montant les sommes nécessaires au financement du prêt au mariage. Le nom seul de l'institution indique que les sommes prêtées devront revenir un jour à l'organisme prêteur. Il faut toutefois remarquer que les intéressés étant exonérés au fur et à mesure de la naissance de leurs enfants du remboursement des sommes empruntées, une certaine fraction des prêts est appeler à rester la propriété définitive des emprunteurs. Mais étant donné la modificité du montant des prêts, il paraît que les sommes qui ne seront pas restituées n'entreront que pour une part infime dans le calcul des sommes nécessaires au financement général des lois sociales agricoles.

DEUXIÈME PARTIE

Les différentes solutions proposées pour le financement de la législation sociale agricole.

On a pu constater toute l'ampleur du problème posé par le financement de la législation sociale agricole. Ce problème ne s'est pas posé immédiatement avec cette ampleur que nous ne lui connaissons guère que depuis qu'une solution définitive a été donnée à l'application de la législation des allocations familiales à l'ensemble de la population agricole. Cette application a été faite à partir du 1er janvier 1940 en vertu des dispositions du décret-loi du 29 juillet 1939 dit « Code de la Famille ». L'extension des allocations familiales à l'ensemble de la profession agricole était réclamée déjà depuis de nombreuses années et, à cette occasion, les auteurs des résolutions les concernant proposèrent diverses méthodes susceptibles d'assurer le financement des dépenses nécessaires pour une plus juste répartition des allocations familiales. Nous examinerons ces différentes propositions qui, si elles ont été faites en général pour le financement d'une partie spéciale de la législation sociale agricole, n'en constituent pas moins un exposé de thèse valable pour l'ensemble du financement de cette législation.

Parmi les différentes méthodes de financement préconisées, nous distinguerons quatre grandes catégories :

1° Le financement par les cotisations des bénéficiaires ;
2° Le financement par des subventions de l'Etat ;
3° Le financement par l'impôt ;
4° Le financement au moyen des taxes sur les produits.

Nous rechercherons parmi ces différentes solutions quelle est celle qui doit être adoptée.

TITRE PREMIER.

LE FINANCEMENT PAR LES COTISATIONS DES BÉNÉFICIAIRES

Les cotisations, comme mode de financement, se présentent tout naturellement à l'esprit. D'ailleurs, la plupart des projets qui ont préconisé de nouveaux moyens de financement ont en général allié ces nouveaux moyens avec le système des cotisations.

Des objections de principe ont été faites au système des cotisations plus particulièrement en ce qui concerne la législation des allocations familiales agricoles. En outre, les mêmes adversaires de ce système le rejettent au point de vue pratique comme moyen de financement des réalisations sociales, et ne lui laissent en définitive qu'un rôle secondaire.

Nous examinerons successivement ces différentes objections :

a) *Objections de principe* :

Les partisans de la cotisation se réfèrent aux différentes législations étrangères qui, nous le verrons, ont, pour la plupart, adopté ce mode de financement. Ils se réfèrent également pour appuyer leur point de vue, aux diverses institutions mutualistes existantes qui assurent leur financement grâce à des cotisations.

Or, il y a lieu de remarquer que les institutions mutualistes sont, dans leur ensemble, des institutions d'assurances. En

matière d'assurances, seules les victimes d'un sinistre reçoivent une indemnité. Le sinistre ne constitue qu'une exception. Aussi des cotisations individuelles très faibles sont-elles à même de fournir les sommes nécessaires à dédommager les sinistrés. Sur cent, mille ou dix mille personnes cotisantes, une seule sera appelée à faire appel, en tant que bénéficiaire, à l'institution.

Au contraire, en matière d'allocations familiales (1) on se trouve en présence d'un système de répartition régulière et générale.

Dans le cas d'assurances tous les assurés cotisent, mais seuls quelques-uns d'entre eux sont appelés à bénéficier d'une indemnité. Au contraire, dans la matière des allocations familiales, tous les exploitants sont appelés à cotiser et la presque totalité est aussi appelée à recevoir.

On voit que de ce fait le système des cotisations a pour effet de diminuer le montant des allocations distribuées. On est amené en effet à constater que, dans la réalité, et c'est ce qui se produit avec le système de financement partiel par les cotisations actuellement adopté, la cotisation des pères de famille est défalquée de l'allocation à laquelle ils ont droit. Si l'on considère par ailleurs le système pratiqué pour les salariés du commerce et de l'industrie, on remarque que ceux-ci touchent l'intégralité de leurs allocations, les cotisations étant versées par les entreprises.

Afin d'éviter cet inconvénient au détriment des pères de famille exploitants, on pourrait envisager de les exonérer des cotisations. Mais le nombre des exploitants est particulièrement élevé (2) et on peut évaluer à plus de deux milliards le montant des allocations qu'ils reçoivent. Il faudrait rejeter cette charge sur les célibataires et les mariés sans enfants dont

(1) Nous estimons être tenu d'insister plus particulièrement sur cette notion d'Allocations familiales car ces dernières constituent la pièce maîtresse de la législation sociale agricole.

(2) M. Landry dans la *Revue de l'Alliance nationale contre la dépopulation* (nº de février 1939) évalue ce nombre à 2.920.000 dont 1.080.000 employeurs et 1.840.000 travailleurs indépendants.

les versements viendraient compenser la réduction subie par les allocations des pères de famille. L'importance de la somme à trouver démontre qu'il est impossible d'envisager une telle hypothèse. Au surplus, même parmi les célibataires et les mariés sans enfants des discriminations seraient à faire. En effet, on peut concevoir qu'aucune cotisation ne serait demandée aux célibataires de moins de trente ans et que de même ne seraient pas assujettis à l'augmentation de cotisation, les ménages sans enfants, mariés depuis moins de deux ans.

Pour reprendre une expression des adversaires du système des cotisations « en schématisant, il y a d'un côté ceux qui versent toujours sans rien recevoir et de l'autre ceux qui touchent sans rien verser ». Ce système tend à être un impôt sur les célibataires et les ménages sans enfants. Il est hors de doute de toute manière qu'on dépasserait, si on adoptait ce système, les facultés contributives de ces derniers.

Enfin, les adversaires du système des cotisations disent qu'il crée une inégalité « révoltante » (1). Car si en agriculture ce sont les assujettis qui doivent payer directement et personnellement les allocations aux familles paysannes, il n'en est pas de même dans l'industrie où les allocations aux familles ouvrières sont, en fait, à la charge, de la collectivité acheteuse alors que les allocations aux familles paysannes sont à la charge de la paysannerie elle-même.

b) *Objections d'ordre pratique* :

Nous verrons, par la suite, que le système des cotisations a été partiellement adopté pour le financement des allocations familiales agricoles.

Ce système a donné au début de son fonctionnement des résultats plutôt défectueux ; le recouvrement des cotisations s'est avéré relativement difficile. Depuis une amélioration s'est manifestée. Mais on peut se demander si cette amélioration

(1) *Syndicats paysans* du 18 juillet 1939. « Les vraies et les fausses solutions ».

n'est pas passagère et si, en particulier, elle n'est pas due à une cause exceptionnelle et temporaire : la trésorerie abondante dont disposent à l'heure actuelle la plupart des cultivateurs.

Il ne paraît pas que le régime des cotisations corresponde aux réalités paysannes. Deux hypothèses en effet peuvent se présenter : la cotisation facultative ou la cotisation obligatoire. Si les cotisations sont facultatives, et l'exemple des assurances sociales facultatives que nous avons signalé vient à l'appui de notre thèse, elles ne sont payées que par une minorité. Dans la plupart des cas, le paysan préfère acheter des terres ou garder ses fonds par devers lui plutôt que de les employer à des réalisations sociales qui lui inspirent une certaine méfiance et dont il n'est pas sûr de bénéficier. Si, au contraire, la cotisation devient obligatoire on la transforme en une sorte d'impôt direct. Or, la perception d'un impôt direct en matière agricole s'est toujours révélée très délicate du fait de la multiplicité des exploitations, de la variété des cultures et de l'absence de comptabilité.

Si on admet la cotisation obligatoire on peut envisager plusieurs systèmes.

Le premier et c'est celui qui sert actuellement de base à la perception des cotisations d'allocations familiales agricoles consiste à prendre pour base le revenu cadastral des exploitations. Mais ce système présente un double inconvénient : tout d'abord les révisions cadastrales sont extrêmement lentes et de ce fait le revenu réel d'une exploitation peut être surestimé, ensuite l'évaluation cadastrale fait abstraction des événements d'ordre climatériques ou autres qui peuvent diminuer d'une manière considérable le rendement des exploitations.

Le second mode de cotisation consiste à fixer cette dernière en raison du revenu effectif de l'exploitation. Mais du fait de l'absence généralisée de comptabilité dans les exploitations agricoles, il est difficile de se référer à un tel mode de calcul.

Par ailleurs, il est de fait que l'impôt, au point de vue psychologique, est encore, plus que chez les autres contribuables,

mal accueilli par les paysans. On doit reconnaître que la cotisation aux allocations familiales, qui a actuellement ce caractère, a « mauvaise presse » dans le monde agricole, et pourtant on estime que les agriculteurs ne versent à ce titre que 6 à 700 millions. Si on voulait un financement intégral de la législation sociale par ce mode, ce seraient des cotisations environ dix fois plus fortes qu'il faudrait réclamer.

Rien que ce fait suffirait à écarter ce mode de financement. Si on y ajoute les diverses raisons que nous avons avancées il ne paraît pas qu'on doive attendre des cotisations toutes les ressources indispensables au financement de la législation sociale agricole.

Titre II.

LE FINANCEMENT PAR LES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT

Les produits agricoles sont consommés par l'ensemble des contribuables. Aussi a-t-il paru logique à certains de rejeter les charges sociales de l'agriculture dans le budget général en inscrivant à ce titre des subventions qui seraient versées à la profession agricole. Cette solution paraît non seulement logique, mais encore équitable, car de cette sorte, par le détour des subventions, elles-mêmes financées par les impôts, tous ceux qui consomment des produits agricoles paient les charges sociales afférentes à ces produits.

Ce système a été appliqué en France depuis de nombreuses années pour le financement des principales lois sociales agricoles. On verra par le tableau établi ci-après que ces subventions ont atteint ces dernières années des chiffres particulièrement importants et on pourrait se demander, après examen, si, en définitive, les Pouvoirs publics ne se sont pas ralliés définitivement à cette thèse. Nous verrons par la suite qu'il n'en est rien.

Il est certain que le système des subventions, a, ainsi que nous l'avons vu, une certaine valeur au point de vue doctrinal. Il a de surplus cet avantage pratique de n'exiger aucun sacrifice de la part des cultivateurs, et l'argument est de poids quand on connaît, ainsi que nous l'avons noté, la répugnance du cultivateur à cotiser à l'impôt.

Mais le système des subventions présente de très graves inconvénients d'ordre pratique.

En effet, aussi pertinent que soit l'argument aux termes duquel il est normal de faire supporter à tous les consommateurs les charges sociales de l'agriculture, il n'en reste pas moins que l'on inscrit au budget général les charges sociales d'une seule catégorie de producteurs. Les autres catégories de producteurs admettraient difficilement que l'on augmentât, sous un prétexte ou un autre, le chiffre de la subvention ainsi versée et le Ministre des Finances sera obligé, dans une certaine mesure, de tenir compte de leur opinion. Les subventions risqueront donc de voir leur chiffre limité. Ce fait peut présenter, particulièrement à une époque monétaire troublée, de graves inconvénients. Il sera toujours très difficile d'ajuster le montant de la subvention à la couverture des dépenses nécessaires.

Par ailleurs, si l'équilibre budgétaire se révèle difficile à établir, il est à craindre, et le fait s'est vérifié à différentes reprises, que cet équilibre ne soit obtenu au détriment des subventions qui verront leur montant se réduire sensiblement.

En outre, le système de la subvention tend à limiter les progrès de la législation sociale. Il est bien certain, en effet, que le législateur reculera devant certaines mesures souhaitées par le monde rural, quand il saura que le budget devra en supporter le poids tout entier sans aucune contre-partie immédiate.

A peine est-il besoin de signaler que le système de la subvention n'est pas mieux accueilli dans le monde paysan, au point de vue psychologique, que le système de la cotisation. En effet, du fait que l'ensemble des contribuables participent, par le

canal de l'impôt à la subvention, les paysans sont dans la situation de gens qui reçoivent l'aumône. C'est là une situation humiliante pour une profession dont on reconnaît aujourd'hui la primauté dans la nation.

L'Union nationale des Syndicats agricoles, qui représentait dès avant la guerre une importante fraction de la classe paysanne, s'est révélée particulièrement hostile au système de subvention du budget général et nous nous croyons obligé de citer les différents arguments qu'elle a avancés et qui confirment notre pensée.

Elle faisait connaître notamment dans son organe (1) que le financement des allocations agricoles par le Budget généra présentait « d'immenses dangers » dont elle signalait les trois principaux :

« 1° Le financement par l'Etat apparaît comme un cadeau « fait à l'agriculture et fausse ainsi la vérité, en indisposant « injustement la population urbaine contre les paysans. »

« 2° Le financement par l'Etat donne audit Etat une sorte « de mainmise sur les familles paysannes qui est inacceptable.

« 3° ... La politique financière est appelée à connaître des « alternatives (ou une simultanéité) de déflations budgétaires « et d'inflations de crédit ou autres. On peut être certain que « les centaines de millions ou de milliards inscrits au budget « pour l'aide à la famille paysanne ne seront jamais augmentés « ou seront diminués. »

Le journal ajoutait que le comble de l'impudence serait de retenir un financement combiné par les cotisations individuelles et la subvention « car, disait-il, c'est fournir à l'Etat un impôt nouveau sur l'agriculture, impôt qui sera toujours augmenté et c'est se couvrir avec une peau de chagrin d'Etat. »

Sans vouloir adopter une attitude aussi excessive, il n'en reste pas moins qu'il n'est pas possible d'adopter le financement par le moyen des subventions qui ne ferait, en définitive, qu'entraver le développement de la législation sociale agricole.

(1) *Syndicats paysans*, n° du 18 juillet 1939.

Subventions prévues aux budgets de 1939 à 1943.

Nature de la subvention	1939	1940	1941	1942	1943
Participation aux allocations et primes versées par les Caisses d'allocations familiales	450.000.000	250.000.000 45.000.000	1.850.000.000	1.475.000.000 150.000.000 657.000.000	1.255.000.000
Assurance sociale agricole	126.000.000	126.000.000	126.000.000	126.000.000	126.000.000
Subvention aux mutuelles contre les accidents du travail	4.800.000	4.500.000	4.500.000	4.500.000	4.500.000
Subvention aux sociétés d'assurances contre la grêle	1.147.500	1.147.500	1.147.500	1.647.500	1.647.500
Calamités agricoles	53.000.000	25.000.000	5.000.000		
Habitat rural		500.000.000			
TOTAUX	634 947.500	951.647.500	1.986.647 500	2.414.147.500	1.387.147.500

Titre III.

LE FINANCEMENT PAR L'IMPOT

Le problème du financement de la législation sociale agricole s'est particulièrement posé, nous l'avons déjà souligné, lors de l'application de la législation des allocations familiales à l'agriculture. Les premières solutions proposées ont été celles de la cotisation et celles de la subvention. Puis, on s'est aperçu, particulièrement lors de l'extension de la législation des allocations familiales, de l'insuffisance de ces solutions. C'est alors que furent déposés par différents parlementaires divers projets tendant à assurer la couverture des charges des allocations familiales par l'impôt.

Ces projets revêtaient deux formes. Les uns préconisaient une majoration de l'impôt foncier, les seconds la création d'un impôt spécial.

Parmi les premiers nous rencontrons une proposition de M. Françcis Saint-Maur (1) qui, entre autres modes de financement, proposait la création de centimes additionnels à la contribution foncière sur la propriété non bâtie, analogues à ceux qui constituaient la dotation des Chambres d'Agriculture. De l'avis de son auteur ces centimes auraient permis de faire contribuer au coût de la réforme le capital foncier intéressé au maintien à la terre d'une main-d'œuvre indispensable à sa mise en valeur. Il ajoutait que sans cette taxe certains propriétaires non exploitants échapperaient à une charge qui peut les grever équitablement à condition bien entendu, qu'elle soit modérée et ne dépasse pas, par exemple, cinq centimes additionnels.

En définitive ce projet, on le voit par la modicité du dernier chiffre, ne considérait le financement par l'impôt que comme très accessoire.

(1) Sénat 1938. Proposition de résolution n° 322.

Plus absolu était le projet soutenu par M. Fuchs (1) qui préconisait que fût laissée à la charge de la profession agricole la majeure partie du financement considéré. Il demandait à cet effet que la participation de cette profession sans exception fût réalisée par la perception directe de centimes additionnels à l'impôt foncier pour tous les terrains servant à l'agriculture, conformément aux évaluations cadastrales. A l'appui de son projet l'auteur signalait qu'il existait déjà en Alsace des centimes additionnels à l'impôt foncier pour les cotisations à la corporation agricole.

* * *

Une seconde catégorie de projets, tout en se ralliant au système de centimes additionnels à l'impôt foncier, prévoyait la création d'un nouvel impôt.

C'est dans ce sens qu'une proposition de M. Alexandre Duval (2) prévoyait outre une taxe d'une moyenne de 20 francs par hectare au maximum, un impôt spécial sur les célibataires et sur les familles sans enfants. Ce même projet suggérait également un prélèvement de 10 % avant toute répartition sur toute succession dépourvue d'héritiers en ligne directe.

Dans un autre projet M. Parmentier (3) prévoyait, dans le cadre national, la création d'une caisse de compensation familiale dont les ressources auraient été assurées notamment par un impôt familial payé par tout Français ou Française sans enfant, majeur de 25 ans : de 100 francs pour tout Français célibataire ou veuf, de 50 francs pour toute Française célibataire ou veuve et de 100 francs pour tout ménage sans enfants. A ces ressources se serait ajoutée une majoration de 2 %, sur tous les revenus supérieurs à 10.000 francs, de l'impôt sur le revenu. Dans le même ordre d'idées, un projet de M. Thorp prévoyait un financement partiel et d'ailleurs très

(1) Chambre des Députés, 1939. Proposition de résolution n° 5338.
(2) Chambre des Députés, 1937. Proposition de résolution n° 2118.
(3) Chambre des Députés, 1939. Proposition de loi n° 5014.

réduit, par une majoration de l'impôt général sur le revenu payé par les célibataires (1).

Enfin un rapport de M. Perrot (2) sur différentes propositions de financement, tout en préconisant l'abandon du système des centimes additionnels à l'impôt foncier, suggérait l'institution d'une taxe spéciale recouvrée sous la forme d'un impôt général. Il convient de remarquer que ce projet ne contenait que cette vague suggestion et qu'à défaut d'autres précisions, il est difficile de se prononcer sur sa valeur.

Nous n'insisterons pas particulièrement sur cette seconde catégorie de projets. Le fait que les impôts qu'ils préconisent ne sont que l'accessoire d'un ou plusieurs modes de financement, indique assez que leurs auteurs n'en attendaient que des ressources très limitées. Ces ressources ne sauraient être d'une grande importance dans le financement de la législation sociale agricole. En ce qui concerne la création d une taxe spéciale constituant un nouvel impôt, on peut se montrer assez sceptique sur son rendement. A l'égard d un tel impôt, il serait à craindre qu'une série de textes n'en exempte diverses classes de citoyens les plus nombreuses. En définitive, les ressources fournies seraient insuffisantes et le poids de la taxe pèserait sur une minorité de citoyens.

Par contre la première catégorie de projets prévoyant une majoration de l'impôt foncier peut paraître susceptible de retenir l'attention car, à première vue, ceux-ci semblent apporter la solution que nous cherchons.

Mais si l'on examine attentivement la question on est amené à constater que les sommes à percevoir sont beaucoup trop importantes pour qu'on puisse les demander à une contribution perçue sur des bases foncières. Il est bien entendu que le revenu cadastral sert de base à des centimes perçus au profit de l'Etat, des départements et des communes. Mais ces sommes sont relativement peu importantes. Si, en effet, on se rapporte à un budget d'avant-guerre, celui de 1938 par exemple, on

(1) Chambre des Députés, session de 1937. Proposition de loi n° 2389.
(2) Chambre des Députés, année 1937. Rapport n° 2232.

constate que le projet prévoit 881 millions au chapitre de l'impôt foncier non bâti dont 258 millions pour l'Etat, 480 pour les départements et 350 pour les communes. Pour obtenir les 6 milliards actuellement nécessaires au financement de la législation sociale agricole, il faudrait multiplier ces chiffres par 7. Une telle charge serait écrasante pour l'agriculture, surtout quand l'on songe que, par ailleurs, les agriculteurs paient des impôts élevés, notamment l'impôt cédulaire sur les bénéfices de l'exploitation agricole. Cet impôt dont le revenu jusqu'à une époque récente s'était révélé insignifiant (une année il n'avait pas dépassé 27 millions) a, à la suite des aménagements fiscaux apportés par la loi du 31 décembre 1941, pris une nouvelle importance budgétaire. Alors que les ressources que l'Etat en avait tiré en 1941 n'excédaient pas 93 millions, elles ont atteint pour l'année 1942 le total impressionnant de 1 milliard 335 millions (1). Ce chiffre paraît, dans l'état actuel de la monnaie, constituer un maximum et il ne semble pas qu'on puisse impunément augmenter les charges de la profession agricole. Cette constatation peut se vérifier par ce fait qu'en 1943, 40 départements ont fait appel devant la commission centrale des impôts directs, pour la fixation des coefficients servant de base à la perception de l'impôt, alors que l'année précédente cette commission n'avait eu à connaître que de 14 appels.

Les adversaires du système de financement par l'impôt faisaient en outre remarquer (2) que si, à l'époque, l'agriculture ne payait directement qu'un milliard d'impôt c'était parce qu'elle ne pouvait pas par nature, fournir de l'argent en espèce. Ils ajoutaient que c'était indirectement « par le phénomène de l'incidence qui affecte le prix de ses produits que l'agriculture paie sa part d'impôt et peut-être tous les impôts, comme le voulaient les physiocrates qui n'ont jamais été réfutés sur ce point ». Même à l'époque présente où les agriculteurs connaissent, du fait de la multiplication des signes monétaires et de

(1) Communiqué du Ministère des Finances du 18 février 1943.
(2) *Syndicats paysans* du 15 novembre 1937.

l'absence d'outils de remplacement, une abondance de trésorerie passagère, on peut soutenir un pareil point de vue. Il semble donc logique d'estimer que l'agriculteur, en vendant ses produits à un prix inférieur à la rémunération qu'il pouvait en attendre, paie indirectement un impôt.

Par ailleurs, il est un fait sur lequel nous avons déjà insisté en faisant la critique du système des cotisations, que des impôts forfaitaires constituent un fardeau énorme pour les agriculteurs qui les acquittent très difficilement. Un spécialiste de ces questions, M. Caziot, a très justement souligné à ce propos « qu'à la différence du commerce où les impôts jouent en dehors, les impôts en agriculture jouent en dedans ». De ce fait, s'ils dépassent les possibilités financières des exploitants, ils risquent de le ruiner à brève échéance, supprimant ainsi la matière imposable ou risquant tout au moins de la diminuer d'importante façon.

Le fait se vérifie par un examen des résultats obtenus pour le recouvrement de l'impôt foncier. En effet la contribution foncière appelle trop souvent, il faut le reconnaître, des dégrèvements. C'est ainsi qu'en 1935 sur 13.026.950 articles comportant une imposition, 2.209.374 prévoyaient un dégrèvement. La proportion est importante quand on songe qu'elle représente environ le sixième des impositions totales. Dans un département comme le Puy-de-Dôme, l'impôt foncier brut était de 3,9 millions et l'impôt net de 2,4 millions seulement, par suite d'un million et demi de réduction en faveur des petits exploitants. Le problème se complique quand on se trouve en face des dégrèvements ou exonérations de cotes. On est amené à constater que la charge de l'impôt foncier qui, nous l'avons vu, devrait être multipliée d'une notable façon pour permettre le financement de la législation sociale agricole, serait encore, telle que nous l'avons prévue, nettement insuffisante. C'est peut-être par dix que la charge actuelle devrait être multipliée.

En définitive, le financement par l'impôt se révèle complètement impossible. En effet les taxes du premier système

U. OF ILL. LIB

(taxe sur les célibataires, sur les successions, taxe spéciale, etc.) seraient d'une perception et d'un contrôle difficile et le produit net, semble-t-il, ne fournirait au maximum que quelques dizaines de millions. Il faut ajouter que leur instauration ne ferait que compliquer inutilement le mécanisme du financement, sans en alléger sensiblement les charges.

Quand au second système, nous croyons avoir démontré l'impossibilité de le retenir. Il ne semble, en définitive, pas possible de demander à un impôt direct quel qu'il soit les sommes nécessaires au financement de la législation sociale agricole.

Titre IV.

LE FINANCEMENT PAR UNE TAXE SUR LES PRODUITS

Les sommes qu'il n'a pas paru possible de demander à un impôt direct, de nombreux auteurs, parmi lesquels les adversaires des différents systèmes que nous avons passés en revue, ont proposé qu'elles fussent demandées à des impôts indirects. Ils affirment que ce n'est pas la terre qui doit servir de base à une perception mais le produit, résultat du travail de l'homme sur la terre, parce que ce n'est pas l'individu qui doit fournir une cotisation, mais le groupe social auquel il s'agrège économiquement et qui donne une valeur d'argent à son travail, parce que ce n'est ni un capital, ni un revenu personnel qui doit contribuer à la fourniture des sommes recherchées, mais une activité économique (1).

Sur ces principes les membres des Assemblées parlementaires ont déposé différents projets sur le bureau des Chambres préconisant l'institution d'une taxe sur les produits. Parallèlement à cette action des parlementaires, l'Union

(1) *Syndicats paysans* du 15 novembre 1937.

Nationale des syndicats agricoles menait une importante campagne de presse en faveur de ce mode de financement.

Nous pouvons classer les différents projets, qui furent alors déposés, en trois catégories ; tout d'abord ceux qui font la transition avec les précédents systèmes et considèrent la taxe sur les produits comme accessoire, ensuite les projets que l'on pourrait qualifier de mixtes, du fait qu'ils préconisent le recours à la taxe sur les produits, parallèlement avec d'autres systèmes et enfin les systèmes qui réclament un financement intégral par la seule taxe sur les produits.

§ 1. — Projets de financement accessoire par une taxe sur les produits.

Nous ne ferons que signaler au passage le projet de M. Alexandre Duval déjà cité qui, outre une taxe proportionnelle au revenu cadastral, préconisait un impôt sur les célibataires et sur certaines successions. L'auteur de ce rapport, envisageant une insuffisance probable des ressources à provenir de ces modes de financement, suggérait, mais pour ce cas d'insuffisance seulement, la création d'une taxe spéciale sur les principaux produits alimentaires : blé, viande, sucre, vin, café. Aucune autre précision n'était apporté sur la perception et le taux de la taxe propcsée. Au surplus la manière dont l'auteur indiquait que c'était un moyen extrême, paraît démontrer qu'il n'était pas lui-même très convaincu de l'efficacité de la taxe sur les produits.

§ 2. — Projets de financement par une taxe sur les produits combinée avec d'autres modes de financement.

Les auteurs des différentes propositions que nous allons étudier maintenant sont au contraire convaincus de l'efficacité de la taxe sur les produits, tout en estimant cependant qu'elle devrait se combiner avec différents modes de financement tels que les cotisations, les subventions et même l'impôt.

Le premier de ces projets fût déposé par M. Perrot et le groupe radical lors de la session ordinaire de 1938 (1). Il estime que le financement du tiers des sommes nécessaires aux allocations familiales doit être demandé à une taxe *ad valorem* de 1 % sur les produits agricoles de large consommation : blé, vin, betteraves, viandes, céréales secondaires, pailles et fourrages. Cette taxe devrait être perçue au premier stade de la circulation par l'organisme de vente qui devait être en mesure d'en assumer la charg comptable.

D'après les évaluations de l'auteur le montant des ventes des grands produits visés devait s'élever à 45 milliards environ. Les ressources à provenir de la taxe étaient donc évalués à 450 millions. L'auteur admettait toutefois qu'un tel résultat ne fût pas atteint auquel cas il proposait d'étendre la taxe à d'autres produits : pommes de terre, produits laitiers, produits forestiers. Il précisait toutefois que la taxe de 1 % constituait un maximum qu'on ne saurait dépasser sans danger pour l'économie nationale « sans compter que la taxe sur le chiffre d'affaires, dont elle revêt le caractère a toujours été le plus impopulaire des impôts. »

Certains membres de la Haute Assemblée s'étaient eux-mêmes montrés partisans de la création d'une taxe sur les produits. C'est dans ce sens qu'une proposition de résolution déposée par M. François Saint-Maur (2) suggère comme moyen de financement partiel une taxe *ad valorem* établie et acquittée sur le prix de certains produits agricoles lors de la première transaction commerciale dont ces produits seraient l'objet. L'auteur précise que la taxe doit porter sur les produits de grande consommation, précisément pour en répartir la charge sur un grand nombre de redevables. Il préconise une taxe sur la circulation des vins, sur la mouture et sur

(1) Proposition de loi n° 3800. Signalons que dans un rapport établi au nom de la commission de l'agriculture le 25 mars 1937 n° 2232, M. Perrot signalait que « l'institution d'une taxe spéciale recouvrée sous la forme d'un impôt général semble rallier de plus en plus les suffrages de l'opinion ».

(2) Sénat, session ordinaire de 1938, n° 322 (9 juin 1938).

l'abatage de la viande. Il mentionne également, en paraissant se ranger à son avis, que la « *Société des Agriculteurs de France retient le blé, le lait, le vin, le cidre, les orges de brasserie, la viande abattue, les sucres de betteraves, les alcools et eaux-de-vie, le lin, le chanvre, le tabac et la fécule de pomme de terre* ». Nous soulignons ce passage car il montre que déjà à l'époque une fraction importante de la classe paysanne représentée par la Société des Agriculteurs de France réclamait la création d'une taxe sur les produits.

* * *

Une proposition de loi déposée le 9 février 1939 par M. Goussu et 109 députés appartenant aux principaux partis non marxistes du Parlement reprit l'idée de la taxe sur les produits conjuguée avec le système des subventions et des cotisations. Cette proposition prévoyait une participation de la profession sous la forme de légères taxes sur certains produits agricoles de grande consommation. Le projet particulièrement étudié contient des précisions sur l'ordre de grandeur des ressources que pouvaient fournir à l'époque les taxes sur les produits. Il indique notamment que le montant des ventes des grands produits visés s'élevant au minimum à 45 milliards en prélevant 2,50 % sur ces produits on arriverait à obtenir des ressources d'un montant de 1.125.000.000 fr.

Passant à une évaluation détaillée que nous nous croyons obligé de rapporter, car elle donnera pour la présente époque des éléments de comparaison, le projet fournit le détail des recettes des taxes sur les produits de la manière suivante :

Blé : 45 millions de quintaux taxables à la mouture, à l'exclusion des blés d'échange (taxe correspondant à 0,05 d'augmentation du kilogramme de pain) (1)..	225 millions
Viandes : ayant acquitté la taxe d'abatage, 14 milliards à 2 %	280 —

(1) En supposant que les taxes fussent perçues « à l'extérieur », solution préconisée par M. Goussu.

Vins : y compris les vins d'importation 0 fr. 10 au litre sur 50 millions d'hectolitres	500	millions
Betteraves à sucre : 75 millions de quintaux, taxe additionnelle correspondant à 0 fr. 05 au kilo.....	45	—
Sucre : même taxe additionnelle sur les sucres importés.	15	—
Bières et alcools : produisent 2 milliards 500 millions de contributions indirectes ; majoration de 2 %.....	50	—
Au total	1.115	—

Le projet précisait en outre que, suivant la nature des produits, on pouvait imaginer des taux de taxe différents, des modes de perception divers, des stades différents de perception, le vin pouvant par exemple, être taxé à la sortie de la propriété.

Sans le dire expressément la proposition de loi de M. Goussu prévoit que les taxes seront perçues à l'extérieur, c'est-à-dire qu'elles seront payées par le consommateur. Aussi l'auteur se rend-il compte qu'on lui fera cette objection que les taxes envisagées éléveront le coût de la vie. A celà il répond que l'incidence sur le coût serait faible, beaucoup plus faible en tous les cas que celles subies par les ruraux dans leurs achats du fait des avantages sociaux accordés aux salariés de l'industrie. A l'appui de sa démonstration, il ajoutait que tous les produits industriels étant frappés d'une taxe de 9 %, il était parfaitement concevable qu'une taxe de 2 à 3 % frappe les produits agricoles, en vue d'accorder aux ruraux les avantages sociaux indispensables.

Passant à un plan supérieur, l'auteur s'est rendu compte qu'on lui objecterait qu'en vertu du principe de l'unité budgétaire, il n'était pas possible de prévoir dans le budget des ressources dont l'affectation spéciale était déterminée à l'avance.

Pour répondre à cette objection, M. Goussu envisageait la création d'un fonds national de compensation, déposé à la Caisse des Dépôts et Consignations pour le compte duquel les taxes seraient encaissées et géré par un comité national de coordination, sous le contrôle des Ministres de l'Agriculture et des Finances, de la même manière que l'administration des

contributions indirectes encaissait les taxes relatives à l'Office du Blé.

* * *

Une proposition de loi déposée le 27 juin 1939 par M. Ybarnegaray et le groupe des Députés du Parti Social français (1) reprenait les principales idées avancées par M. Goussu. Outre une subvention de l'Etat et des cotisations modérées versées par les agriculteurs, il prévoyait l'institution d'une taxe *ad valorem* qui frapperait les produits agricoles métropolitains et ceux provenant des colonies et de l'étranger. A cet égard ce projet représente un progrès sur la proposition Goussu qui ne prévoyait des taxes additionnelles que sur les sucres importés.

M. Ybarnegaray précisait que les denrées agricoles importées, soit de nos colonies, soit des pays étrangers pouvaient et devaient participer au financement des allocations familiales agricoles ; en effet beaucoup de ces produits constituaient à l'époque, et sont susceptibles de constituer, dans l'avenir, une concurrence directe ou indirecte des productions du sol métropolitain. Il est donc normal que ces produits payent, au bénéfice des allocations familiales, une taxe *ad valorem* au moment où ils pénètrent sur le territoire français.

Pour assurer aux produits de notre Empire colonial une situation favorisée l'auteur préconisait que le taux de la taxe fût fixée à 2 % sur les produits coloniaux et à 4 % sur les produits agricoles étrangers.

De telles taxes selon le rapport étaient susceptibles de rapporter au total 570 millions, soit 187 millions en ce qui concerne les denrées coloniales et 383 millions pour les denrées d'origine étrangère.

A l'égard des produits métropolitains, l'auteur envisageait un prélèvement de 2 % *ad valorem* sur les produits suivants : blé, viande, lait, vin, sucre, alcool, cidre lorsqu'ils ne sont pas

(1) Chambre des Députés, nº 5964.

consommés par le producteur ou vendus sans intermédiaire au consommateur. Ce prélèvement devait fournir des ressources évaluées approximativement à 500 millions.

L'auteur s'est préoccupé de l'incidence de la taxe et a répondu à l'objection qu'une telle taxe serait un véritable impôt qu'on prélèverait sur les recettes brutes des agriculteurs. Selon lui, l'affirmation n'est qu'en partie exacte car l'expérience montre qu'une taxe indirecte sur un produit de consommation, quand elle est établie, joue toujours « à cheval », c'est-à-dire que le producteur et le consommateur s'en partagent le poids. Et ceci n'est encore vrai que pour les produits dont le marché, totalement libre, est soumis à la loi de l'offre et de la demande. En ce qui concerne quatre des principaux : le blé, l'alcool, le sucre, le vin, les Pouvoirs publics sont maîtres d'en répartir la charge comme ils le jugent bon.

M. Ybarnegaray s'est posé la question que nous aurons, nous-même, l'occasion de poser par la suite : est-il juste, si la taxe est perçue à l'extérieur, que le consommateur urbain ou rural paie en partie le financement des lois sociales agricoles? Pour lui l'affirmative ne fait pas de doute. Ainsi les allocations familiales aux ouvriers d'industrie, payées par le patronat, s'incorporent au salaire dans le prix de revient et sont donc intégralement payées par le consommateur.

En ce qui concerne la méthode de perception, le projet rejette absolument les propositions qui tendent à rendre responsable de la taxe le premier commerçant qui touche à la marchandise ; le marchand en foire pour le bétail, l'approvisionneur pour les légumes, le courtier pour le vin, etc... Les grands produits agricoles ayant presque tous un point de passage « obligé « où le fisc intervient pour prélever un impôt, c'est à ce stade que le rapport préconise la perception de la taxe. De ce fait le prélèvement serait fait d'un trait de plume sans qu'il en résulte un fonctionnaire de plus, une formalité de plus.

L'auteur réfute au passage les protestations que nous retrouverons particulièrement sous la plume des dirigeants de

l'Union Nationale des syndicats agricoles. Ceux-ci, en effet, rejettaient l'intervention de l'Etat, déclarant que les allocations sont chose professionnelle, qu'elles doivent être perçues par la profession et distribuées par la profession, car la perception par l'Etat mène à la distribution par l'Etat. On ne peut soutenir une telle argumentation nous dit l'auteur. Il est parfaitement normal en France que le Trésor perçoive une taxe et en reverse ensuite le montant à des organisations professionnelles chargées de l'employer comme elles l'entendent dans le cadre de la loi et des règlements, bien entendu. On peut en donner comme exemple les taxes perçues par les Chambres de Commerce et d'Agriculture qui étaient recouvrées en même temps que les impôts directs et dont ces organismes avaient la libre disposition.

§ 3. — Projets de financement intégral par la taxe sur les produits.

Les différents projets que nous allons passer en revue rejettent délibérément toutes les méthodes de financement par la subvention, l'impôt ou la cotisation que les précédents, au contraire, maintenaient dans une proportion plus ou moins grande. Ainsi par une transition insensible nous sommes arrivés aux méthodes de financement intégral par la taxe sur les produits.

Nous examinerons tout d'abord la proposition déposée le 2 juin 1938 par M. Pierre-Etienne Flandin et le groupe des républicains de gauche (1) qui marque elle-même l'acheminement vers le mode de perception unique de la taxe sur les produits. Car il appartient de le signaler, elle prévoit, en cas d'insuffisance des ressources procurées par la taxe, des subventions de l'Etat.

Aux termes de cette proposition, le financement des allocations familiales aurait été assuré par un prélèvement spécial sur l'écoulement des produits agricoles au premier stade

(1) Chambre des Députés. Proposition de loi nº 4154.

du commerce ou de la transformation de gros et dont le montant n'aurait pu être retenu sur le prix que payent aux producteurs les acquéreurs de produits agricoles.

La proposition ne fixait ni le taux des taxes, ni les produits qu'elles fraperaient. Elle laissait aux Ministres de l'Agriculture et du Travail le soin de fixer, chaque année, par arrêté la liste des produits agricoles appelés à supporter la taxe, ainsi que le ou les taux de cette taxe spéciale, le tout en fonction du montant des dépenses des caisses d'allocations familiales lors de l'exercice précédent. A titre transitoire, le prélèvement porterait sur le blé, le lait, le vin, le cidre, les orges de brasserie, la viande abattue, les sucres de betteraves, les alcools rétrocédés par la régie commerciale, les eaux-de-vie, le lin, le chanvre, le tabac, la fécule de pomme de terre.

Le paiement de la taxe qualifiée de « prélèvement spécial » devait être aux termes du texte à la charge des premiers commerçants de gros ou des premiers transformateurs de produits agricoles. Quant aux ventes de produits agricoles directement effectuées par le producteur au consommateur, elles ne devaient pas donner lieu au paiement de la taxe. Celle-ci devait également frapper les produits agricoles d'importation étrangère. Le paiement aurait été à la charge du premier acquéreur en France.

A l'appui de cette proposition de loi, son auteur précisait qu'en ce qui concerne l'agriculture, le producteur ne peut être isolé des industriels et des négociants qui vivent du produit qu'il leur vend. Le producteur doit donc bénéficier de la même législation sociale. Economiquement et socialement, selon M. Flandin, la solution du problème agricole est interprofessionnelle ou si l'on veut corporative. Impossible à percevoir sur la production, la charge sociale des allocations familiales agricoles peut et doit l'être sur la circulation des produits. Elle prend ainsi le caractère d'une perception *ad valorem* comme dans l'industrie où la charge des allocations familiales est intégrée aux frais généraux.

Comme les auteurs des précédents projets que nous avons

analysés, l'auteur ne veut pas se laisser arrêter par cette objection que le système augmentera le prix des denrées alimentaires. Selon lui, l'augmentation serait très légère relativement aux augmentations massives réalisées sur les produits manufacturés, par suite des lois sociales promulguées en 1936. Ce serait une légère compensation aux paysans qui supportent dans leurs achats de produits industriels, le poids des avantages justement accordés aux ouvriers des villes.

* * *

Une proposition de résolution déposée par M. Marcel Déat et 24 de ses collègues (1) est appelée à retenir tout particulièrement notre attention, non pas tant à raison des précisions qu'elle apporte, mais des principes qui justifient le financement de la législation sociale agricole par une cotisation prélevée sur les produits agricoles au premier stade de leur circulation.

Cette position de principe est appuyée par des idées fondamentales qu'il convient particulièrement de signaler car elles posent de façon saisissante le problème social agricole.

C'est ainsi que l'auteur du projet déclare tout d'abord que la famille paysanne correspond, en premier lieu, à l'intérêt général, parce que l'agriculture est la première et la plus essentielle des productions, de même qu'elle est à l'origine du peuplement des villes et du recrutement de toutes les professions ; capillarité sociale et capillarite économique nous invitent également à porter notre attention sur la population agricole, source de toute richesse nationale tant en hommes qu'en biens.

Citant un livre auquel il avait apporté sa collaboration, le « Plan français », M. Déat écrivait également que le seul moyen de restaurer et d'accroître le pouvoir d'achat consiste à l'inscrire au préalable dans le prix de vente. Chaque produc-

(1) Chambre des Députés, 13 juin 1939, nº 5821.

tion doit inscrire dans son prix de vente « la part des charges ou des devoirs sociaux qu'exige la civilisation ».

Toujours d'après le « Plan français », M. DÉAT ajoutait : « Plus que tous autres, il faut que les grandes productions « soient vendues à leur *prix social*, c'est-à-dire à un prix qui « non seulement garantira au cultivateur la vie large et la « sécurité, mais encore qui lui permettra d'accéder progressi- « vement à sa juste part de toutes les autres productions « humaines, ce qui est la condition même du progrès. Son prix « de vente devra en outre enfermer en lui-même sa part des « charges sociales et nous n'hésitons pas à dire que plus une « production est nécessaire à l'humanité, plus elle doit être « relativement « chère », c'est-à-dire comporter à la fois la « bonne rémunération de son producteur en même temps que « l'assurance d'une bonne répartition sociale ».

Insistant sur cette idée que les prix de vente des produits agricoles doivent enfermer la part des charges sociales de la profession, M. DÉAT déclare qu'à son avis les commerçants et les industriels, qui jouaient alors le rôle d'intermédiaires entre la production et la consommation, devraient inscrire eux-mêmes les frais sociaux de la production agricole dans le prix de vente des produits qu'ils livraient directement à la consommation.

Comme ses devanciers, M. DÉAT déclare qu'on ne saurait retenir l'objection selon laquelle le système de financement prévu risquerait, en définitive, de grever le consommateur. En effet le prélèvement serait faible et sa charge ne saurait avoir une répercussion considérable sur le coût de la vie. Par ailleurs, le prélèvement opéré doit retourner aux familles paysannes et accroître directement leur capacité d'achat dont bénéficiera l'industrie.

Pour être complet, nous signalerons en terminant l'examen de ces différentes propositions de parlementaires, celle de M. ROMASTIN (1) qui, se ralliant au système de la taxe sur les

(1) Proposition de résolution, nº 3733 du 24 février 1938.

produits, préconisait, sans apporter d'ailleurs d'autres précisions ou éclaircissements, le financement des allocations familiales par le moyen d'une surtaxe sur les grands produits suivants : le blé, la viande, l'alcool et les boissons alcoolisées et les betteraves sucrières.

* * *

Si, quittant l'analyse des différentes propositions parlementaires, nous passons maintenant à l'étude des desiderata de la profession agricole, nous sommes amené à constater que celle-ci, ou tout au moins une partie importante de cette profession, réclamait ce qu'elle appelait le « financement par la profession ». Les syndicats agricoles ont, en effet demandé par de multiples vœux que la législation sociale de l'époque, c'est-à-dire les allocations familiales, fût financée par une cotisation établie sur les produits agricoles, au stade de leur circulation commerciale.

Le Journal *Syndicats paysans* organe de l'Union Nationale des syndicats agricoles se fit l'interprète de ces vœux dans de nombreux articles au cours des années 1937, 1938 et 1939 où revenait ce « slogan » des allocations familiales « *payées par les produits* ».

Il serait trop long d'analyser les différents articles dans lesquels, par la plume de MM. Salleron et Goussault, l'U. N. S. A. s'est efforcée de faire partager son point de vue tant par les milieux agricoles qui n'étaient pas convertis à ses idées que par les Pouvoirs publics. Nous nous attacherons uniquement à analyser le texte qui a servi de base à cette campagne en faveur du financement par les produits (1).

Après avoir dégagé, à propos des allocations familiales, la notion de charge sociale des entreprises unies dans la profession organisée, M. Salleron précise que la corporation doit prendre en charge les besoins familiaux de ses membres et les

(1) *Syndicats paysans*, nº 10, du 15 novembre 1937.

incorporer au prix de revient des produits ou des services qu'elle vend. De ce fait, découle que sont fausses les différentes solutions préconisées pour le financement des allocations familiales : subventions, cotisations ou impôts. Seule subsiste, d'après l'auteur, une solution : le financement par une cotisation s'incorporant au prix du produit vendu. On pourrait objecter que le producteur agricole étant un producteur individuel et ne connaissant pas le prix de son produit, une cotisation payée sur le produit serait une cotisation payée par le producteur et prendrait de ce fait le caractère d'une taxe à la production. Aussi l'auteur de l'article prend-il soin de préciser que la cotisation doit être payée par le groupe social qui rend marchand le produit agricole (meunerie, distillerie, sociétés laitières, sociétés vinicoles). En conclusion, la cotisation ne doit pas être prélevée sur le prix du produit, mais venir en addition à ce prix, exactement comme dans l'industrie, où la cotisation n'est pas prélevée sur les salaires, mais constitue un poste additionnel des frais généraux, calculée en fonction des salaires.

Ce principe étant posé, l'auteur estime qu'en tablant sur cinquante milliards de produits agricoles nationaux et sur dix milliards de produits agricoles importés, des cotisations respectives de 4 et 8 % assureraient un fonds de roulement de trois milliards pour le financement des allocations familiales agricoles.

Comme les auteurs des différents projets que nous avons examinés, M. Salleron a prévu qu'on lui objecterait qu'avec son système c'est en définitive le consommateur qui ferait les frais des allocations familiales agricoles. Aussi fondée que soit cette objection, écrit-il, elle tombe « à moins qu'on ne pré-
« tende supprimer les allocations familiales pour les salariés.
« Car n'est-ce pas le consommateur qui paye dès maintenant
« l'augmentation des produits et des services résultant des
« sursalaires industriels et commerciaux ? N'est-il pas sou-
« verainement juste et équitable que dans le prix de revient
« des produits vendus au consommateur le poste « matière

première » « soit majoré en vue des allocations familiales d'une « cotisation équivalente à celle dont est majoré le poste « salaires ? Et n'est-il pas souverainement juste et équitable « que les producteurs bénéficient des allocations familiales « de la même manière dont en bénéficient les salariés ? »

Il semble que par la suite et après les événements de 1940 la profession agricole ait fait dans son ensemble siennes les idées qui avaient été défendues en d'autres temps par l'U. N. S. A. car le 11 juillet 1941 la Commission Nationale d'Organisation Corporative Paysanne après avoir évoqué la question du financement des lois sociales en agriculture prenait les résolutions suivantes (1) :

« La Commission Nationale d'Organisation Corporative Paysanne :

« Pose le principe absolu que l'agriculture doit bénéficier « des mêmes avantages sociaux que les autres professions.

« Pour atteindre ce résultat, elle demande que le finance- « ment des charges sociales soit assumé par des contributions « prélevées sur les produits agricoles entrant dans la circula- « tion commerciale.

« Elle estime que ces contributions doivent être établies à « l'extérieur des prix payés aux producteurs, quelle que soit « d'ailleurs la modalité d'établissement de cette ventilation.

« Elle affirme sa volonté de voir ces recettes professionnelles « affectées spécialement à leur objet et s'opposer formellement « à leur confusion avec l'ensemble des recettes fiscales dans le « budget général. »

§ 4. — La taxe sur les produits, mode de financement possible de la législation sociale agricole.

Aux termes de cette étude on est amené à constater qu'un mouvement très large d'opinion s'est révélé en faveur du financement des lois sociales par une taxe sur les produits.

(1) *Syndicats paysans* du 18 juillet 1941.

Signalons toutefois que l opinion n'a pas été unanime. C'est ainsi que dans un rapport établi par M. Dormann (1) ce dernier s'exprimait ainsi :

« Je dois dire ici que la taxe sur les produits, qui était « préconisée par certains auteurs de propositions, n'a pas été « acceptée dans les delibérations que nous avons poursuivies, « car nous avons considéré qu'elle aurait une répercussion « immédiate sous forme d'impôts directs, sur ceux qui con- « somment le plus c'est-à-dire les familles nombreuses ».

Par ailleurs, l'Assemblée permanente des présidents de Chambres d'agriculture qui était alors le seul organe représentatif de la profession agricole, se montrait réticente à l'égard de l'institution de cette taxe puisque dans une motion établie le 30 novembre 1939 elle déclarait : « accepter à *titre temporaire* la substitution pour la durée de la guerre d'une taxe sur les produits agricoles à la cotisation individuelle prévue ».

Le rapporteur de cette motion avait souligné qu'il fallait « substituer au recouvrement aléatoire des cotisations prévues par l'article 26 du Code de la Famille un financement simple, « d'un rendement assuré et d'une perception aussi facile que « possible ».

Cette phrase dépeint à elle seule, en peu de mots, tous les avantages du financement par une taxe sur les produits et les raisons pour lesquelles nous nous rallions à ce système. A l'appui de cette affirmation, nous passerons en revue les divers avantages de la taxe sur les produits : simplicité, rendement élevé et légèreté de la charge.

La taxe sur les produits s'etablit très facilement puisqu'elle est calculée *ad valorem* en fonction des prix de vente des produits au stade de la circulation commerciale ou industrielle. De ce fait elle s'établit aisément. Point n'est besoin, comme dans les systèmes des impôts ou des cotisations d'obtenir une évaluation forfaitaire d'un revenu, cette évaluation étant

(1) *Journal officiel.* Débats parlementaires, 22 juin 1939.

toujours au-dessus ou en dessous de la réalité et ne tenant aucun compte ou un compte insuffisant des aléas subis par l'entreprise agricole. Au contraire, la taxe étant basée uniquement sur les produits commercialisés, l'agriculteur ne paiera si, en définitive, on lui en laisse la charge, l'impôt que sur les marchandises qu'il a réellement produites. Le système est donc parfaitement équitable.

Nous retrouvons cette simplicité en ce qui concerne le recouvrement de la contribution. Ce recouvrement peut être effectué dans la plupart des cas par les groupements professionnels constitués au sein de la Corporation Nationale Paysanne. Ces groupements ont, en effet, par leur activité même à connaître le montant et la nature des opérations qui doivent être assujetties au prélèvement. Pour certains produits, la contribution peut être levée par l'administration fiscale sous forme d'un supplément aux taxes en vigueur. C'est le cas en particulier de la viande et des alcools. Aucune difficulté n'est donc à redouter que le recouvrement soit fait par l'intermédiaire des groupes spécialisés ou de l'administration fiscale elle-même. Des objections auraient pu être soulevées à une époque antérieure sur ce mode de recouvrement, mais on peut dire qu'elles n'existent plus depuis que les méthodes de l'économie dirigée sont appliquées à la plupart des grands produits agricoles.

Par sa forme ou par le mode de calcul de son taux, la taxe sur les produits prend la contexture de la taxe sur le chiffre d'affaires. Son rendement doit donc être très élevé comme l'est celui d'une taxe de cette nature. Un tel système présente des avantages équivalents en cas de hausse et de baisse des prix. En cas de hausse, la taxe augmente avec la valeur des produits et de ce fait avec l'augmentation du coût de la vie. On ne peut obtenir un même avantage avec le système de l'impôt ou de la contribution qui n'est appelé à varier qu'avec un certain retard parallèlement à l'augmentation du prix des produits. D'autre part en cas de baisse des prix, le taux de la cotisation peut être maintenu ou relevé. En effet si on met

la cotisation à la charge du consommateur, celui-ci ne s'apercevra pas de la majoration puisqu'elle se traduira dans l'hypothèse extrême par le maintien au niveau antérieur du prix du produit considéré.

Les adversaires de la taxe sur les produits reconnaissent volontiers ces avantages, mais ils se refusent à la création de la taxe en raison des répercussions qu'elle pourrait avoir sur les consommateurs. A cette argumentation, les auteurs des différentes propositions que nous avons étudiées ont répondu : tout d'abord que la charge en serait légère et, ensuite, que le prix de vente des produits agricoles doit enfermer en lui-même sa part de charges sociales. Au surplus, ajoutent les partisans de la taxe à l'extérieur, c'est le consommateur qui paie actuellement l'augmentation des produits résultant des sursalaires industriels et commerciaux. Pourquoi n'en serait-il pas de même en ce qui concerne la production agricole ? Ainsi que l'écrivait l'auteur d'un article de « Syndicats Paysans en date du 5 janvier 1938 » : « De quels droits les seuls salariés béné-« ficieraient-ils d'avantages supportés par tous ? De quel droit « priverait-on les paysans de ces mêmes avantages ? A charge « égale, droits égaux ».

Evidemment on dira que les consommateurs sont les familles nombreuses et qu'en définitive la charge des allocations familiales finit par retomber sur les familles elles-mêmes. Ainsi que nous l'avons souligné les familles agricoles, en achetant les produits de l'industrie et du commerce paient les allocations des salariés de l'industrie et du commerce. Il faut donc rétablir l'équilibre et donner les allocations aux paysans comme aux ouvriers afin que le niveau des prix de tous les produits incorpore la charge des allocations.

Au surplus l'augmentation provoquée par une taxe sur les produits perçus en addition du prix augmenterait le prix des denrées dans une proportion infime. Et on ne saurait dire que les familles paieront pour les familles. En effet quand elles paient 5, 10, 15 ou 20, elles recevront 100 pour les allocations ; ce fait justifierait à lui seul le système préconisé. Car au moins

les familles seront sûres de percevoir un avantage qui pourrait rester incertain avec les autres modes de financement.

Cette objection, par ailleurs, est faite à la contribution sur les produits, perçue en addition du prix, mais on peut concevoir que la taxe soit perçue à l'intérieur du prix. Dans ce cas, il semble en apparence qu'on ne puisse plus l'élever. Le fait n'est, selon nous, pas certain. Les agriculteurs, en effet, n'accepteront de supporter le poids de la taxe qu'autant que les cours des denrées auront subi une revalorisation certaine. Les consommateurs supporteront le poids de cette revalorisation dans laquelle seront incluses les charges sociales. Il ne faut donc pas se dissimuler qu'en définitive, la taxe aura une incidence certaine sur les prix payés par les consommateurs. Cette incidence il faudra s'attacher à la rendre la plus légère possible. Mais on doit la considérer comme indispensable au financement de la législation sociale agricole qui ne pourrait pas sans la taxe sur les produits recevoir de solution viable.

Enfin, une autre objection de principe à la taxe sur les produits est faite au nom de l'orthodoxie financière : la perception d'un impôt sur la vente des produits agricoles doit être faite, soit par des organismes professionnels, soit par l administration. Le produit de cette perception doit être affecté au financement des dépenses sociales de l'agriculture. Or de ce fait, on viole le principe de la spécialisation aux termes duquel il n'est pas possible d'affecter à l'avance le revenu de certaines catégories d'impôts.

Sur ce point, il importe de constater qu'en dépit des efforts réalisés dans le domaine de la trésorerie, la règle de la non affectation souffre de nombreuses exceptions. Si l'on se réfère au rapport dressé par la commission des finances du Sénat lors du vote du budget de 1939, il ressort que de nombreuses exceptions à la spécialisation avaient été admises en faveur d'établissements à caractère industriel ou commercial, d'intérêt professionnel ou d'intérêt social. Dans cette dernière rubrique on constate, par exemple, que les recettes de taxes sur les marchés des communes de la Seine sont affectées aux

asiles nationaux du Vésinet et de Vincennes. On s'aperçoit également que les sociétés d'assurances-accidents mutuelles obligatoires d'Alsace et de Lorraine encaissent intégralement le produit des taxes sur les corporations agricoles, etc...

La règle de l'unité budgétaire souffre, on le voit, de nombreuses exceptions. Il nous paraît qu'il y ait lieu d'admettre une nouvelle exception en faveur de l'ensemble de la législation sociale agricole. A cet effet, il y aurait lieu de prévoir la constitution d'un fonds spécial chargé de la gestion des ressources provenant de la contribution sur les produits. Il semble donc qu'on ne doive pas attacher une grande importance à l'objection de principe que nous venons de signaler.

* * *

Aux termes de cette étude, on est amené à constater que des différents moyens de financement préconisés seul paraît viable le système de la contribution sur les produits qui seul est à la fois équitable et productif. Par ailleurs, le système de la taxe sur les produits rétablit au profit du monde agricole l'équilibre rompu à son encontre au bénéfice du monde de l'industrie et du commerce. En effet, jusqu'à une époque récente la profession agricole participait sans contrepartie de la part des autres professions, au financement de leurs charges sociales. Il est juste que cet équilibre soit rétabli au profit de la profession agricole dont les intérêts avaient été trop méconnus jusqu'ici. La taxe sur les produits apporte cette solution de justice.

TROISIÈME PARTIE

Les modalités techniques d'application de la taxe sur les produits.

Nous avons démontré quels étaient les avantages essentiels de la taxe sur les produits et comment elle apportait une solution au problème du financement des réalisations sociales en agriculture. Il convient maintenant d'indiquer de quelle manière doit être, à notre avis, mise en œuvre cette taxe pour lui permettre d'atteindre, le plus rapidement possible, son but.

Nous avons, lors de l'examen des divers projets défendant la taxe sur les produits, aperçu au passage les différentes questions qui pouvaient être soulevées.

Le premier problème, nous l'avons vu, est celui qui consiste à rechercher quels sont les produits qui peuvent être assujettis à la taxe. Des solutions différentes avaient été apportées à ce problème : les uns préconisant une contribution limitée à quatre grands produits, d'autres à six produits, d'autres enfin à des produits qui seraient déterminés annuellement par les Ministres de l'Agriculture et des Finances.

Une fois ce problème résolu, il nous appartiendra de rechercher les modalités d'assiette de la taxe et la manière dont elle peut être perçue. Nous examinerons ensuite le taux nécessaire pour obtenir des ressources suffisantes, puis après avoir évoqué le problème de l'égalisation des charges, nous reprendrons en détail l'étude des questions posées par l'incidence de la taxe.

Titre premier.

PRODUITS A ASSUJETTIR A LA TAXE SUR LES PRODUITS

La production agricole française est très variée et ses produits sont très nombreux. Si on veut que la contribution sur les produits soit rentable au maximum, il faut tendre à ce qu'elle s'applique à la majeure partie sinon à la totalité de ces produits.

Il s'agit là tout d'abord d'une question de principe : on ne doit pas favoriser une catégorie de produits par rapport aux autres. Cette faveur pourrait, au surplus, avoir des répercussions fâcheuses au point de vue de la production : les agriculteurs pourraient en effet être tentés d'abandonner la culture des produits taxés dont les débouchés seraient limités à raison de l'existence des taxes pour les remplacer par la culture de produits non taxés, susceptibles d'avoir la faveur des consommateurs. Il est bien entendu qu'on ne saurait faire état de ce point de vue dans tous les cas : ainsi il n'existe pas de denrées de remplacement du blé. Par contre, il est fort possible de substituer par exemple pour l'alimentation du bétail une céréale secondaire à une autre.

L'assujettissement général à la taxe sur les produits se justifie en outre, aussi paradoxal que cela puisse paraître, par l'intérêt des consommateurs. En effet plus nombreux seront les produits frappés et plus il y a de chance pour que le taux de la contribution soit réduit.

Pour nous permettre de procéder à l'examen des produits taxables, il y a donc lieu de rechercher le montant en quantité et en valeur de la production agricole. Pour ce faire, nous avons estimé qu'il y avait lieu de s'en tenir à une production que l'on peut considérer comme normale. Pour ces motifs, nous avons choisi la production moyenne de la période de 1928 à 1939 et nous avons appliqué à cette moyenne les prix

moyens pratiqués en 1939. Il ne nous a pas paru possible en effet de nous baser sur les chiffres de la production actuelle qui, du fait du manque de main-d'œuvre, d'engrais et de matériel est inférieure à la normale.

Ceci permet de se rendre compte d'une manière approximative de la part des différents produits dans la production générale de la nation. La liste ne tient compte que de la fraction commercialisée des produits. Il est bien entendu, en effet, que les produits qui sont consommés à la ferme, ne sauraient et ne pourraient être assujettis à la taxe.

Les divers renseignements contenus dans le tableau ci-après ont été puisés dans un rapport établi par les Services de la Corporation Nationale Paysanne.

Valeur en 1938 de la production moyenne agricole.

Désignation des produits	Quantités	Valeurs (en millions de francs)	Pourcentage
Blé	50.000.000 qx	10.040	14,61
Céréales secondaires	14.700.000 qx	1.797	2,61
Lait	100.000.000 hl	9.469	13,77
Viande	14.379.040 qx	15.000	21,82
Produits de basse-cour		5.000	7,28
Vin	50.300.000 hl	8.407	12,23
Bière	13.182.000 hl	1.815	2,70
Alcool		2.156	3,13
Pommes de terre	39.282.000 qx	1.833	2,67
Jardins, cultures fruitières, horticulture, pépinières		4.740	6,89
Topinambours		34	0,05
Pommes et fruits à cidre.	8.300.000 qx	140	0,20
Autres légumes et fruits.		2.330	3,40
Chicorée	1.568.000 qx	38	0,05
Betteraves industrielles	87.040.000 qx	2.087	2,97
Tabac	23.000.000 qx	403	0,59
Chanvre	45.786 qx	28	0,04
Lin	322.580 qx	332	0,48
Bois		3.100	4,51
TOTAUX		68.729	100

L'examen de ce tableau révèle que six grands produits à eux seuls représentent pour la période considérée, 75 % envi-

ron du total de la production taxable. Ces produits sont : le blé, le lait, la viande, le vin, l'alcool et la pomme de terre.

Si on ajoute à ces produits, les produits connexes aux précédents : les céréales secondaires, les cidres, poirés, hydromels, bières, les produits de même nature importés et enfin les betteraves industrielles, on arrive à totaliser dans ces différentes catégories 85 % de la production agricole commercialisée, en moyenne, dans la période de 1929 à 1938.

Tous ces produits sont facilement taxables et, nous le verrons par la suite, ils peuvent être facilement assujettis à une contribution qui serait recouvrée, soit par l'administration, soit par les organismes professionnels.

Il est bien évident que l'idéal serait d'assujettir à la contribution le surplus de la production agricole, et il est à souhaiter que la taxation professionnelle des légumes, des cultures maraîchères, des produits de basse-cour, du gibier, du bois, etc. intervienne également dans un bref délai. Pour certains de ces produits et notamment pour les cultures maraîchères, l'application de la taxe se révèle très délicate, car il n'existe pas, en matière de production maraîchère, un contrôle de cette production aussi efficace que celui existant en matière de production et surtout de vente des céréales.

Certains ont proposé que la taxe frappe le sucre, tel n'est pas notre avis. En effet, la taxe doit déjà frapper la betterave industrielle à la production. On superposerait la taxe si on frappait à nouveau le sucre provenant de ces betteraves.

Par contre, l'argument est valable pour les sucres importés. Indiquons à ce propos que tous les produits importés qu'ils soient d'origine coloniale ou étrangère devraient supporter la taxe sur les produits. Cet assujettissement permettrait aux produits métropolitains de ne pas être défavorisés par rapport aux autres produits, ce qui eut été, dans certains cas à craindre si ces derniers n'avaient pas supporté la taxe.

Dans son principe, on pourrait contester l'assujettissement des produits coloniaux et exotiques à la taxe puisqu'ils n'ont pas en contre partie d'avantages sociaux. Mais il est de fait

que la taxe doit être perçue si on veut maintenir la production métropolitaine dans une position favorisée et ainsi encourager son développement.

Au point de vue pratique, une taxe perçue sur les produits alimentaires en provenance des colonies et de l'étranger serait susceptible de produire des ressources importantes. On peut facilement vérifier le fait en constatant que les droits de douane perçus sur les produits alimentaires en 1937 et en 1938 ont été respectivement de 1.272.605 millions et de 1.233.323 millions.

Titre II.

MODALITÉS DE PERCEPTION ET DE PERCEPTION

La perception d'une taxe sur les produits s'avérait, alors que la profession n'était pas encore organisée, difficile. Elle ne pouvait s'effectuer que par l'intermédiaire de l'Etat, ce à quoi les tenants du système étaient opposés, car ils estimaient que seule la profession devait être habilitée à cette perception. Nous n'insisterons pas sur cette défiance à l'égard de l'Etat qui existait alors dans les milieux professionnels agricoles. En tout état de cause, il eut été nécessaire de créer des organismes professionnels nouveaux chargés de la perception de la contribution sur les produits. Et même si on envisageait une perception par l'administration, celle-ci n'aurait été en mesure de l'effectuer que pour certains produits tels que le blé, le vin, les alcools. Pour les autres produits, on aurait été obligé de créer de nouveaux organismes et de nouvelles taxes.

Cette constatation n'a pas été sans renforcer l'attitude de défiance de certains éléments à l'égard de la taxe sur les produits. Mais, il faut le constater, cet aspect de la question n'a plus aujourd'hui qu'un caractère historique.

En effet, la loi du 2 décembre 1940 et les modifications qui

lui ont été apportées ont donné un statut à la profession agricole et celle-ci telle qu'elle est organisée aujourd'hui peut être jugée en mesure de remplir les fonctions qu'on aurait hésité, en d'autres temps, à lui confier.

La loi du 2 décembre 1940 a notamment prévu que, dans le cadre de l'organisation corporative professionnelle, pour les diverses productions ou catégories de productions dont l'importance le justifierait, des groupes spécialisés seraient constitués à l'échelon national, régional et local.

Ces groupes sont compétents pour traiter tous les problèmes concernant l'organisation et la défense économique des productions considérées. C'est ainsi qu'ils participent, notamment à l'établissement et à l'application des règlements interprofessionnels destinés à assurer l'équilibre des marchés et des prix, ainsi qu'à régler les rapports entre la production et la consommation.

Enfin, leurs ressources sont assurées par une contribution sur les produits, dont l'importance et les modalités d'assiette et de perception sont fixées par les règlements professionnels et interprofessionnels approuvés par les Ministres responsables et les Ministres des Finances.

Nous retrouvons ici et il importe de le signaler cette notion de taxe sur les produits préconisée pour le financement des lois sociales en agriculture.

Les groupes spécialisés paraissent donc particulièrement habilités à organiser l'assiette et la perception des taxes sur les produits, taxes qui viendraient elles-mêmes en addition de celles qu'ils perçoivent eux-même en vue de se procurer les ressources indispensables à leur fonctionnement.

Il est bien entendu que les taxes ainsi perçues en addition ne suivraient pas le sort commun de la taxe principale perçue par le groupe. Celles-ci, en effet, doivent être, aux termes des décrets des 28 décembre 1941 et 16 décembre 1942 versées au budget du Conseil National Corporatif où elles font l'objet d'un compte spécial. Au contraire, les taxes perçues destinées

au financement social devraient être nettement distinguées pour être versées à un fonds spécial.

Mais la perception des taxes par les groupes spécialisés, si elle paraît constituer la solution du problème, ne peut dès maintenant être mise en application. En effet si les groupes spécialisés ont été bien constitués, leurs règlements définitifs n'ont pas encore, à l'exception d'un seul, été homologués par le Ministre de l'Agriculture. De ce fait, ils n'ont pas encore qualité pour percevoir des taxes. Seul, jusqu'à ce jour le groupe spécialisé des planteurs de tabac dont le règlement a été homologué par arrêté interministériel du 25 février 1942 s'est vu habiliter à percevoir une retenue à prélever sur le prix des tabacs indigènes de la récolte de 1942, livrée en 1943 (1).

La création définitive des groupes spécialisés est également souhaitable à un autre titre, au point de vue du financement de la législation sociale agricole. Il existe en effet certains produits pour lesquels la perception professionnelle n'est pas possible. Actuellement, elle présuppose l'existence d'une organisation professionnelle à laquelle les groupes spécialisés doivent pourvoir. Nous pensons précisément à des productions telles que les cultures maraîchères, la plupart des légumes, les fleurs, les produits importés.

Dans l'état actuel des choses, on devrait être obligé d'envisager la création d'un corps de comptables chargés de contrôler les comptabilités des mandataires et commissionnaires, intermédiaires habituels pour la vente de ces produits ces derniers étant obligés de payer une sorte de taxe sur les transactions. Mais on pourrait apporter des critiques à une telle façon de procéder : tout d'abord, il faudrait envisager la création de nouveaux emplois occupés soit par des fonctionnaires, soit par un personnel délégué par l'organisation corporative agricole. Une telle création d'emplois risquerait de diminuer singulièrement les ressources qu'on se propose d'obtenir. Par ailleurs, la taxe ne frapperait que les produits vendus par des

(1) Arrêté du 12 janvier 1943. *Journal officiel* du 20 janvier 1943.

intermédiaires. Toutes les ventes faites directement aux consommateurs échapperaient à la taxe. Ce serait donner ainsi une prime aux ventes directes et partant à la dissimulation. Il appartiendra donc aux groupes spécialisés d'organiser les différentes productions de telle sorte qu'elles participent équitablement et intégralement au financement de la législation sociale agricole.

Avant d'analyser la solution qui peut être envisagée pour la période actuelle, il convient de signaler une critique qui avait été faite, antérieurement à l'organisation de la profession agricole et d'en faire justice. Les adversaires du système de recouvrement par la profession prétendaient que ce système coûterait encore plus cher que la perception par l'administration des contributions indirectes puisqu'il faudrait encore créer de nouveaux agents. Le problème ne se pose plus de la même manière à l'époque actuelle puisque l'organisation qu'on aurait dû créer existe déjà à d'autres fins : le fait de lui demander une mission supplémentaire n'entraînera pas de nouveaux frais.

Evidemment on pourra objecter que cette mission donnée à des organismes agricoles les exposera à l'impopularité qui accompagne forcément les opérations d'un contrôle nécessaire, mais qui sera jugé vexatoire. Sur ce point, il importe de remarquer que dans un système économique tel qu'il existe actuellement, ce contrôle doit exister et il est de l'intérêt de la profession que ce soit elle-même qui l'organise et dans la mesure où elle saura l'organiser il ne saurait être impopulaire.

Il n'est donc pas possible, dès maintenant, de charger les groupes spécialisés de percevoir la contribution sur les produits. Pour le moment, on doit se contenter de demander cette perception soit à l'administration, soit à certains groupements professionnels qui ont vu le jour avant la naissance de l'organisation corporative agricole et qui ont été habilités à percevoir certaines taxes.

L'intervention de l'administration comme agent collecteur se justifie actuellement à l'égard d'un certain nombre de

productions, particulièrement importantes : telles que le blé, les viandes, les boissons, les alcools et même le tabac.

En ce qui concerne le blé, l'Office National Interprofessionnel des céréales, substitué par la loi du 17 novembre 1940 à l'ancien Office du Blé est actuellement le seul acheteur et le contrôleur de toutes les productions en blé et céréales secondaires. Il lui est donc facile de percevoir une taxe sur cette production dont il a le monopole d'achat et de vente. Si on estime que la taxe doit jouer à l'extérieur, il l'incorporera dans les prix de vente aux minotiers ; si au contraire, elle doit jouer à l'intérieur l'Office la déduira des sommes qu'il verse aux producteurs.

En ce qui concerne les viandes l'administration perçoit actuellement, par l'intermédiaire des contributions indirectes la « taxe à l'abatage » qui est perçue non à la vente du bétail, mais ainsi que son nom l'indique lors de l'abatage. Il paraît normal de demander à l'administration de percevoir en addition à cette taxe une taxe sur les produits.

L'intervention de l'administration se justifie en matière de taxes sur les boissons et alcools. On sait que son contrôle est en la matière très serré et qu'il donne lieu au surplus à la perception de taxes qui figurent au budget pour un total important. C'est ainsi qu'à l'égard des boissons on pourrait envisager la perception par la majoration du droit de circulation. Pour les alcools, le service des alcools serait qualifié pour percevoir la taxe.

En ce qui concerne le tabac on peut faire la même remarque que pour le blé, l'administration contrôlant et achetant la totalité de la récolte, on pourrait lui confier le soin de percevoir la taxe.

Mais, en ce qui concerne certains produits, l'administration ne possède pas les mêmes moyens d'investigations, de contrôle et de perception. Il faudrait envisager provisoirement pour la perception de taxes, la création de nouveaux organismes. La solution est à rejeter d'autant qu'il existe, à l'heure actuelle, des groupements dont l'existence doit être

plus ou moins éphémère, puisqu'ils ont été créés en vertu des dispositions de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la Nation en temps de guerre et qui sont habilités à percevoir, en vue de leur fonctionnement, certaines taxes. On peut, en attendant l'organisation définitive de la profession agricole, s'en remettre à ces groupes pour la perception des taxes sur les productions qu'ils sont chargés de contrôler et d'organiser.

On pourrait en particulier passer par l'intermédiaire de ces groupements pour la perception de taxes sur le lait, le bois, la betterave, la pomme de terre.

En ce qui concerne le lait, la loi du 31 décembre 1940 a autorisé les groupements interprofessionnels laitiers à percevoir sur les quantités de lait et dérivés, faisant l'objet d'un commerce une cotisation dont le taux a été fixé par arrêté en date du même jour. La taxe porte sur toutes les quantités de lait ou dérivés vendues par les producteurs aux consommateurs, aux industries, aux commerçants et aux coopératives. Il est donc facile, semble-t-il, de percevoir en addition de cette taxe destinée à couvrir les frais des groupements départementaux et du comité central laitier, une taxe complémentaire destinée au financement souhaité.

Le même raisonnement peut être tenu à l'égard des diverses autres productions telles que les betteraves à sucre, les pommes de terre, les productions forestières. Différentes taxes professionnelles ont été prévues par différents textes promulgués depuis 1940. On peut concevoir que des taxes viennent en addition des cotisations prévues par ces textes.

En conclusion, il n'existe pas pour l'époque présente de difficultés susceptibles d'entraver la perception d'une contribution sur les produits. Par ailleurs, dans un avenir que l'on peut estimer rapproché, cette perception pourra être simplifiée et organisée dans le cadre professionnel dont la loi du 2 décembre 1940 a jeté les bases.

Que le recouvrement soit effectué par l'administration ou les organisations professionnelles, il y a lieu d'envisager par la suite à qui sera confié le soin de gérer les ressources provenant

de la contribution sur les produits. A cela les différents projets que nous avons précédemment analysés ont répondu que les ressources seraient versées à un fonds spécial, qu'on lui donne le nom de fonds de compensation ou fonds de solidarité. C est ce fonds qui, dans le cadre de l'organisation professionnelle, et sous le contrôle de l'Etat gérera ces fonds et les répartira dans le cadre de la législation en vigueur. Ce point de vue peut parfaitement être adopté. Il n'est pas peut-être dans la ligne de la saine doctrine financière, mais nous avons vu que des exceptions au principe de l'affectation des recettes au budget général avaient déjà été prévues pour le financement de certaines dépenses sociales. Le financement de la législation sociale agricole est trop important pour qu'on ne tolère pas en sa faveur la même exception.

Titre III.

TAUX DE LA CONTRIBUTION SUR LES PRODUITS

Nous avons vu par l'étude des différentes propositions faites en vue de la création d'une taxe sur les produits, que le taux de cette taxe variait dans des proportions notables selon les auteurs.

Le fait s'explique par cette raison que parmi ces auteurs les uns prévoyaient des modes accessoires de financement, alors que d'autres s'en tenaient au financement par la seule contribution sur les produits. Néanmoins on doit constater que le taux de la taxe restait dans des limites très modérées.

Ces limites paraissent d'autant plus modérées que le financement actuel de la législation agricole à raison de l'amélioration progressive de cette dernière, réclame des sommes trois et quatre fois supérieures à ce qu'elles étaient à l'époque où ont été établis les projets analysés.

Il est très difficile de déterminer à l'époque actuelle quel pourrait être le taux qu'il serait nécessaire d'appliquer à la taxe pour qu'on obtienne un rendement suffisant. Nous sommes en effet dans une période de sous-production, due à la pénurie de main-d'œuvre, d'engrais, de transports, etc...

La production est inférieure à son taux moyen d'avant cette guerre et si on voulait obtenir de la taxe un rendement suffisant on serait obligé de ce fait de la fixer à un chiffre relativement élevé. L'etude de cette période exceptionnelle pourrait donc nous amener à cette conclusion qu'une contribution ne peut être envisagée car elle risquerait d'écraser le consommateur ou le producteur, selon que l'on envisage la taxation à l'extérieur ou à l'intérieur.

Pour ces raisons, nous nous reporterons à la valeur en 1938 de la production moyenne agricole commercialisée dont nous avons établi le chiffre à environ 69 milliards (1).

Mais avant de déduire de ce chiffre le taux qu'il convient de fixer à la taxe, il importe de faire trois remarques :

1° Le montant de la production fixé à 69 milliards ne représente que la valeur de la production agricole métropolitaine. Or, dans notre pensée les produits coloniaux et les produits étrangers (ces derniers à un taux qui pourra être plus élevé) doivent également être assujettis à la taxe.

2° Le chiffre de 6 milliards auquel nous avons évalué le coût de la législation sociale agricole représente le montant actuel de ce coût. Il doit donc être en rapport avec la valeur actuelle de la production agricole qui, bien que moins importante qu'avant-guerre, se trouve atteindre un montant plus élevé du fait de la revalorisation des denrées agricoles ou si l'on préfère de leur alignement à la valeur de la monnaie. Plus simplement, il y aura lieu de rechercher qu'elle pourrait être la valeur actuelle tant d'une récolte moyenne normale que des produits importés, compte tenu de la revalorisation des denrées agricoles.

(1) Voir *supra*, p. 67.

3° Le taux de la taxe pourrait être réduit si elle n'était pas perçue au premier stade, c'est-à-dire lors de la livraison des denrées par le producteur. En effet, à l'échelon intermédiaire, la valeur de la production va s'accroissant (les prix allant en augmentant) et de ce fait la taxe peut être moins élevée ou si son taux reste le même il peut permettre un rendement plus important.

Nous n'insisterons pas sur la première remarque. Il est normal, il est juste que les denrées agricoles en provenance des colonies et de l'étranger soient assujetties à la taxe. Ne pas le faire ce serait donner une prime aux marchandises importées qui viendraient ainsi concurrencer dangereusement la production nationale. Le principe étant ainsi posé, on pourrait être amené à observer que l'agriculture française doit tendre à se suffire à elle-même. De ce fait, on peut parfaitement concevoir que dans un avenir plus ou moins proche, à l'exception des productions exotiques, le chiffre des importations ira en s'amenuisant considérablement. A notre avis la face du problème n en sera pas changée pour cela. En effet on peut admettre que la consommation nationale restera constante, peut-être même ira-t-elle s'acroissant sous l'influence des mesures natalistes prises pour l'ensemble de la population ? Ce qui ne sera plus fourni par les importations le sera par la production nationale qui progressera et du même coup le montant des taxes afférentes à cette production s'élèvera. Il y aura donc compensation.

Ces éclaircissements étant donnés, si on recherche la valeur en 1938 des importations de produits rangés sous la rubrique objets d'alimentation, on constate qu'elle s élevait à 12.498.541 millions (1).

Pour répondre à la seconde remarque que nous avons faite, quelle peut être à l'époque actuelle la valeur globale d'une production agricole moyenne d'une année en période normale?

(1) D'après les renseignements fournis par le Tableau de la France économique en 1938. *Annuaire de la Vie économique française*, 17e année.

Nous avons évalué ce chiffre pour l'année 1938 à environ 69 milliards. Il est très délicat de faire une évaluation précise de la somme que représenterait cette production tant dans l'état actuel de la valeur de la monnaie que des prix agricoles. Toutefois pour obtenir un ordre de grandeur nous comparerons les prix des principales denrées agricoles et particulièrement des céréales, du lait, et des pommes de terre en 1938 avec ceux fixés en 1942. La comparaison peut encourir le reproche d'être arbitraire, mais dans l'ensemble les divers produits agricoles ont vu leurs cours se revaloriser d'une manière sensible pendant la même période et dans des proportions qu'on peut estimer au moins égale sinon supérieure à celles fixées pour les céréales :

Cette comparaison donne les résultats suivants :

	Cours en 1938 (1)	Cours en 1942 (2)
	—	—
Froment, le quintal	208	375
Seigle, le quintal.....	127	306
Avoine, le quintal	106,68	269
Orge, le quintal	87,60	290
Lait.....	150	250
Viande, le kilogramme	9,54	18
Pommes de terre	49,30	125

On le voit l'augmentation du prix des produits agricoles a été particulièrement importante. Nous ne discuterons pas les raisons profondes de cette augmentation : réduction de la valeur de la monnaie, réduction de la production et mesures destinées à favoriser l'essor de l'agriculture. Nous nous bornerons à constater qu'elle a été particulièrement importante pour certaines denrées dont le prix en valeur nominale a plus que doublé. On doit toutefois observer que le lait et le blé ont suivi ce mouvement ascensionnel dans des proportions moindres. Il convient cependant de remarquer en ce qui concerne le blé que des primes dites « de prompte livraison » en ont

(1) D'après la statistique annuelle du Ministère de l'Agriculture.
(2) Cours fixés par le décret du 28 juin 1942 pour les céréales.

majoré sensiblement le prix (1) lors de la campagne 1942, de telle sorte qu'on peut considérer que sa valeur n'est pas loin d'être du double de celle de 1938.

La production française paraît donc avoir actuellement atteint en valeur seulement, bien entendu et en se tenant dans des limites raisonnables, le double des évaluations de 1938. En conséquence, si on envisageait pour l'époque présente une production analogue en quantité à celle de 1938, sa valeur ne saurait être inférieure au double de la valeur de la production de l'époque qui était nous l'avons vu de 69 milliards, soit en définitive 138 milliards. A ce chiffre, il conviendrait d'ajouter, en supposant une époque normale, le chiffre des importations de produits agricoles de l'année 1938 auquel on attribuerait le même pourcentage de revalorisation. Ce chiffre s'établissant à l'époque à 12.500 millions, on obtiendrait une somme de 25 milliards. La valeur totale des produits taxables s'élèverait en définitive à 163 milliards se décomposant comme suit :

Production métropolitaine commercialisée.....	138 milliards
Importation des colonies et de l'étranger.....	25 milliards

Le taux général de la contribution sur les produits si l'on voulait obtenir annuellement une somme de 6 milliards devrait donc s'élever à environ 4 %. Ce taux peut évidemment paraître élevé. Mais il faut tout d'abord constater que les bases que nous avons prises ont été volontairement fixées à un chiffre très bas. Il est possible que le taux puisse être effectivement ramené à 3 % surtout si on envisage de taxer les produits importés à un taux double. Il n'en reste pas moins que le taux reste élevé. La question se pose de savoir sur qui, en définitive, retombera la charge ? C'est ce que nous examinerons en étudiant la question de l'incidence de la taxe sur les produits.

D'ores et déjà, il ne paraît pas que le taux de la contribu-

(1) La prime de « prompte livraison » pouvait atteindre aux termes du décret du 28 juin 1942 jusqu'à 25 francs par quintal.

tion envisagée, puisse être un obstacle au financement intégral par la taxe sur les produits. Mais si ce financement paraît susceptible de recevoir son application dans les temps normaux, pour l'époque présente son application peut paraître plus délicate. Nous l'avons, en effet, déjà souligné de nombreux facteurs interviennent qui diminuent considérablement la valeur de la production taxable.

En effet les quantités produites ont subi des diminutions d'importance. C'est ainsi que le blé dont la production moyenne annuelle était pour la période de 1929-1938 de 82 millions de quintaux a vu cette proportion tomber à environ 56 millions de quintaux pour l'année 1941. La production des pommes de terre a fléchi de 157 millions de quintaux pour la même période à environ 70 millions de quintaux pour 1941. La viande soumise à la taxe d'abatage qui en 1938 représentait environ 15 millions de quintaux n'en représente plus que 7 millions.

Par ailleurs le montant des importations est depuis devenu nul.

Pour toutes ces raisons il est difficile de fixer le taux de la taxe sur les produits pour la présente période.

Ce taux serait en effet beaucoup trop élevé si on voulait se contenter d'un financement unique par la taxe sur les produits. Par contre, on pourrait envisager provisoirement un système mixte, cotisation, subventions et taxe sur les produits. Dans ce cas on pourrait appliquer dès maintenant une taxe d'un taux équivalent à celui qu'on se propose de fixer dans l'avenir. Nous verrons par la suite que le législateur s'est rallié à cette solution pour l'époque présente.

Titre IV.

PÉRÉQUATION DES CHARGES ENTRE LES PRODUITS

Mais il ne suffit pas de déterminer le taux général nécessaire pour obtenir le financement intégral de la législation sociale.

Il convient en effet de remarquer que le taux que nous avons déterminé pourrait exercer une incidence différente, si on l'appliquait indifféremment à tous les produits agricoles.

Il est donc de première importance de faire supporter aux divers produits agricoles une charge semblable. Cette importance néanmoins n'a plus le même poids si on considère que la taxe doit être supportée par le consommateur.

En tout état de cause, il faut remarquer que certains produits sont obligatoirement achetés par divers organismes, tels que l'Office National Interprofessionnel des Céréales. On est alors sûr que la taxe les frappera certainement. Au contraire, d'autres produits, tels que les produits maraîchers sont vendus pour une fraction importante directement au consommateur.

De ce fait, ils risquent d'échapper en majeure partie à la taxation. Une certaine fraction des produits est donc susceptible, en ce qui concerne la taxe, de ne pas fournir le rendement que l'on pourrait en attendre alors que d'autres fourniront intégralement ce rendement. Pour obtenir une péréquation il faudra soit envisager une majoration du taux général de la taxe, mais il est à craindre que la production échappe encore en plus grande partie à la taxation, soit modifier le système de perception. On pourrait par exemple proposer, pour la production maraîchère, au lieu d'une taxe *ad valorem*, la perception d'une taxe basée sur la superficie et le rendement présumé de l'exploitation maraîchère.

Nous venons d'envisager la péréquation des charges dans le cadre de la taxe sur les produits. On peut également envisager cette péréquation par rapport au montant total des

charges supportées par les différents produits. C'est ainsi que les vins, cidres et bières supportent une charge fiscale assez lourde. On pourrait donc envisager en leur faveur une réduction de la taxe. Il pourrait en être de même pour la viande qui subit déjà la taxe à l'abatage.

Mais la péréquation ne présente un intérêt véritable qu'autant que la charge de la taxe est supportée par les producteurs. Par contre, si la taxe est rejetée sur les consommateurs, l'intérêt de la péréquation devient tout à fait subsidiaire.

Titre V.

INCIDENCE DE LA TAXE SUR LES PRODUITS

Nous nous sommes déjà penché lors de l'étude des divers projets concernant la taxe sur les produits sur le problème de son incidence et nous avons conclu au rejet de celle-ci sur le consommateur.

Maintenant que nous avons établi quel pourrait être l'ordre de grandeur de cette taxe, il peut paraître utile de revenir sur la question : tout d'abord pour envisager la charge que supportera le consommateur corrélativement avec celles qu'il paie pour le financement de la législation sociale de l'industrie et du commerce, ensuite pour examiner si pour la période actuelle il ne serait pas possible de rejeter provisoirement la taxe en tout ou en partie sur le producteur.

Le taux de la taxe, nous l'avons vu, doit varier de 3 à 4 %. Est-il possible de faire supporter une telle charge au consommateur ? Pour répondre à cette question il paraît utile de rechercher quelles sont les charges qui pèsent sur le consommateur du fait des lois sociales du commerce et de l'industrie.

Les salaires industriels et commerciaux supportent au titre des lois sociales les majorations qui selon les auteurs varient de 16 à 26 %.

Le rapport établi par la Commission d'Organisation Corporative se range à ce dernier taux dont il donne le détail de la manière suivante :

Allocations familiales	9 % environ
Assurances sociales.	8 % —
Congés payés.....	4,68 % —
Accidents du travail	4,05 % —
Taxe d'apprentissage	0,216 % —
	25,896 %

Ce chiffre nous paraît particulièrement forcé, notamment en ce qui concerne les assurances sociales celles-ci étant, d'une part pour moitié à la charge des employés et d'autre part versées sur la base d'un salaire limite de 42.000 francs.

Quant à nous, nous adopterions plus facilement les chiffres avancés à l'Assemblée générale de la Fédération Centrale de la Mutualité agricole (1) qui se décomposent comme suit :

Assurances sociales	3,50 %
Allocations familiales	8,50 %
Congés payés	4 %
	16 %

Si l'on adopte ce chiffre on doit conclure que pour 100 francs de salaires les industriels doivent environ verser 16 francs de cotisations. Ces deux chiffres sont englobés dans les prix de revient.

Quand on constate, par ailleurs, que les salaires entrent pour une part souvent très importante dans les prix de revient des objets fabriqués et que cette part peut atteindre jusqu'à 70 % on voit que le consommateur doit en conséquence payer des sommes considérables au titre des lois sociales de l'industrie et du commerce. Ces sommes arrivent en effet à atteindre dans le cas où les salaires atteignent 70 % du prix d'un objet plus de 10 % de ce prix.

Or il faut constater que les agriculteurs qui constituent à peu près la moitié de la population française paient une bonne

(1) Cités par *Syndicats paysans* du 15 décembre 1941.

partie de cette majoration. Il paraît logique de même de demander à l'autre partie de la population de financer les améliorations sociales agricoles. Quand on constate au surplus que ce n'est plus un sacrifice de 10 % que l'on demande aux consommateurs de toutes catégories, mais un sacrifice de 4 %, le sacrifice n'a donc pas un taux anormalement élevé.

La hausse du prix des denrées agricoles serait en conséquence minime. Mais il ne faut pas cacher qu'il y a eu et qu'il lexiste encore dans les sphères officielles des tenants de ce que l'on pourrait appeler le « prix social ». Ces derniers ne veulent à aucun prix que les denrées vitales puissent supporter pour quelle que raison que ce soit une augmentation quelconque. Jusqu'à une époque récente on aurait pu craindre qu'en vertu de cette mystique du « prix social » les pouvoirs publics ne se refusent à majorer le prix des denrées agricoles même en vue de financer la législation sociale agricole. C'est ainsi que la oi du 10 août 1941 majorant de 70 francs le prix du blé, avait disposé qu'à titre exceptionnel, le prix du pain pourrait « être fixé à un prix inférieur à celui correspondant au prix légal du blé » et que l'Etat verserait une indemnité compensatrice calculée en fonction de la différence constatée entre le prix légal du blé et le prix correspondant au prix limite du pain. En vertu de ce texte l'Etat se trouvait devoir verser une indemnité de 84 fr. 80 par quintal de blé, soit pour une récolte commercialisée de 50 millions de quintaux, environ 4 milliards 200 millions. On voit combien était forte cette mystique et combien il eut pu paraître plus logique d'affecter au financement de la législation sociale les 4 milliards demandés au budget de l'Etat qui en définitive devaient exercer sur les prix une répercussion analogue à celle d'une taxe perçue à l'extérieur des produits. Ces dispositions de la loi du 10 août 1941 ont été abrogées et n'ont plus été reprises par les textes subséquents démontrant ainsi que la mystique du « prix social » paraît avoir fait son temps.

Rien ne s'oppose donc en principe à ce qu'on demande au

consommateur, en période normale, tout au moins, un sacrifice supplémentaire de 4 %.

Mais si rien ne paraît s'opposer tout au moins à notre point de vue à ce que la taxe soit perçue à l'extérieur, c'est-à-dire en définitive, rejetée sur le consommateur peut-être par contre faut-il pour la période actuelle envisager une solution différente.

Incontestablement les prix agricoles se sont pour la plupart relevés dans de notables proportions par rapport à la période antérieure à la guerre de 1939 et même par rapport à 1940. Ces majorations tout en étant de valeur inégale atteignent des proportions importantes.

Les consommateurs urbains et particulièrement les classes laborieuses qui, sauf de rares exceptions, n'ont pas vu leurs revenus augmenter dans la proportion ou se revalorisaient les produits agricoles, qui ont même vu au contraire ces revenus aller sans cesse en s'amenuisant supportent déjà lourdement la charge de cette revalorisation. Si avec nous on peut estimer que cette revalorisation est justifiée, il n'en reste pas moins qu'il nous paraît difficile de faire supporter par le consommateur à l'époque présente des charges supplémentaires d'autant que les charges qu'il supporte actuellement du fait de la revalorisation des produits paraissent devoir s'aggraver, l'ère de la revalorisation de ces produits ne paraissant pas actuellement terminée.

Si l'on se place au point de vue du consommateur, il paraît donc impossible de lui demander actuellement le sacrifice nécessaire au financement de la législation sociale agricole.

Par contre si l'on se place au point de vue du producteur, il paraît qu'un tel sacrifice puisse lui être demandé. Si en effet du fait de la revalorisation le producteur touche cette année pour un quintal de blé 375 francs au lieu de 290 francs l'année précédente, il se laissera facilement convaincre d'avoir à payer sur la somme de 375 francs une contribution sur les produits de 15 francs. En effet il touchera en définitive une somme majorée de 70 francs par quintal sur les prix de l'année précédente : le sacrifice pour le moins lui paraîtra léger.

L'intérêt du producteur commande au surplus qu'il accepte la taxe à l'intérieur car, en cas de refus, il pourrait voir ajourner *sine die* la réalisation des réformes sociales qu'il réclame.

Dans cet ordre d'idées l'assujettissement à une taxe à l'intérieur paraît se justifier quel que soit le régime futur de l'économie de notre pays. Si en effet ce régime reprend l'ancienne forme libérale, il ne fait pas de doute qu'insensiblement les producteurs arriveront dans une économie où les prix seraient libres à ajouter à ces prix le montant des taxes qu'ils payaient primitivement. Si au contraire le système économique du pays évolue vers le « dirigisme » lors de la fixation des prix qui devra intervenir d'un commun accord avec la profession il faudra comptabiliser les charges sociales. Le montant de la taxe permettra, en précisant la part des dépenses sociales entrant dans le coût des produits agricoles de commencer à construire les prix de revient dans l'agriculture, prix qu'on est actuellement dans l'impossibilité de fixer. Une telle construction peut permettre aux agriculteurs d'obtenir des prix qui tiendront compte de leurs charges et leur permettront d'en être dédommagés. Tout au moins on peut envisager que même dans ce cas on en arrive à une taxe « à cheval », c'est-à-dire payée par moitié par le consommateur et par le producteur.

Si donc nous maintenons le principe qu'en période normale la taxe sur les produits doit être à la charge du producteur, il n'en reste pas moins qu'à l'époque présente on puisse envisager provisoirement le rejet, sur le producteur, de la taxe sur les produits.

QUATRIÈME PARTIE

Les solutions adoptées.

En face du problème du financement de la législation sociale agricole quelle a été l'attitude adoptée par le législateur ?

On peut distinguer deux périodes principales : la première va de la création des Assurances sociales agricoles en 1935 et surtout de l'époque à laquelle les allocations familiales se sont généralisées dans l'agriculture, au 8 février 1942. La seconde à laquelle nous assistons actuellement commence à cette dernière date. Son avènement est marqué par la création du « Fonds national de solidarité agricole ».

Nous passerons en revue les mesures de financement adoptées au cours de ces deux périodes et à l'occasion des mesures préconisées pour l'époque présente, nous étudierons le fonctionnement du fonds national de solidarité agricole et les mesures prises pour lui fournir des ressources.

Titre premier.

LES MÉTHODES DE FINANCEMENT ADOPTÉES ANTÉRIEUREMENT A 1942

Cette période est caractérisée par ce que nous appellerons le financement « bi partite » c'est-à-dire assuré par les cotisations des intéressés et par des subventions de l'Etat. Tel est le

cas en particulier de la législation des assurances sociales et des allocations familiales sur lesquelles nous nous pencherons plus particulièrement car le financement de ces réalisations sociales a de tout temps présenté une acuité certaine.

Nous n'insisterons pas sur les autres réalisations sociales qui à l'époque n'avaient pas leur plein effet et dont le financement était assuré soit uniquement par des subventions de l'Etat : telles les calamités agricoles ou par les cotisations des intéressés telle la législation des accidents du travail agricole. Nous avons au surplus énuméré les différents modes de financement de ces diverses réalisations, lorsque nous avons procédé à leur examen détaillé.

I. — *Le financement des Assurances sociales.*

Il est assuré dans cette période, comme d'ailleurs dans la période actuelle à la fois par les cotisations des intéressés et par une participation de l'Etat.

Le taux des cotisations est inférieur à celui des autres branches de production et n'est pas, comme dans ces dernières, directement proportionnel aux salaires perçus. L'Etat intervient pour majorer la double cotisation du salarié et de l'employeur, il verse un supplément calculé à raison de 80 % de la fraction des cotisation affectées aux assurances maladie, décès et maternité à raison de 40 % de la fraction affectée au risque vieillesse.

En ce qui concerne l'assurance facultative, les bénéficiaires versent une cotisation majorée par l'Etat de 80 % pour les versements effectués pour l'assurance vieillesse. Les risques maladie, maternité et décès donnent droit à une majoration égale à 80 % de la rente résultant de la fraction des versements annuels qui n'excèdent pas 100 % à condition qu'ils aient atteint au moins 60 francs pendant 5 ans.

Le montant des subventions versées par l'Etat au titre de l'assurance sociale agricole est assez important. Nous avons vu qu'il atteignait annuellement environ 120 millions de francs.

II. — *Le financement des allocations familiales.*

L'importance des sommes nécessaires à ce financement a révélé l'ampleur du problème à résoudre. C'est d'ailleurs à propos de ce financement qu'ont tout d'abord été exposées les différentes thèses que nous avons été amené à juger. Pour résoudre le problème on n'a pas cherché à sortir des chemins battus et on s'est contenté également d'adopter le système cotisations-subventions.

§ 1. — Financement, de l'origine des allocations familiales à 1940.

Précisons toutefois qu'à l'origine le financement des allocations familiales agricoles devait être assuré uniquement par les cotisations des agriculteurs. Ainsi en décida notamment le règlement d'administration publique du 5 août 1936 pris pour l'application aux exploitations agricoles de la loi du 11 mars 1932 sur les allocations familiales.

Mais il faut remarquer qu'à l'origine le bénéfice des allocations était réservé aux seuls salariés. Par la suite, un décret du 31 mai 1938 étendit ce bénéfice à quelques catégories d'exploitants dignes d'intérêt : les chefs d'exploitations agricoles occupant des salariés pour un total inférieur à 75 journées par an et les membres de la famille de l'exploitant travaillant avec lui et assimilables à des salariés, et enfin les métayers. L'Etat se rendit compte alors de la nécessité d'alléger les obligations résultant pour les petits exploitants de l'assujettissement de ces nouvelles catégories de travailleurs. Aussi décida-t-il de bonifier leurs cotisations dans la limite annuelle d'un crédit de 50 millions (1). Cette charge nous nous devons de la noter était compensée par des aménagements des taxes sur le blé, la viande et les boissons.

En vertu de ce texte étaient créées (2) :

1° une taxe additionnelle à la circulation sur les vins de

(1) Articles 5 et 6 du décret du 21 mai 1938.
(2) Articles 18 et 19 du même décret.

0 fr. 30 par hectolitre et une taxe équivalente sur les bières, cidres, poirés, hydromels.

2° une taxe additionnelle à la taxe sur la mouture de 20 centimes par quintal de farine et de semoule ;

3° à l'intérieur une taxe additionnelle à l'abatage de 1/2 centime par kilogramme de poids vif, et à l'importation une taxe additionnelle représentative de un centime par kilogramme de viande : cette taxe étant applicable aux viandes importées de l'étranger et des colonies.

Il nous a paru opportun de rapporter les dispositions ci-dessus du décret du 31 mai 1938. Elles semblent en effet contenir en germe les principes de la taxe sur les produits déjà préconisée à l'époque dans les milieux agricoles. Remarquons toutefois en ce qui concerne les taxes du décret de mai 1938 qu'elles n'étaient pas affectées spécialement au financement des allocations familiales agricoles, mais incorporées en recettes au budget général.

Mais si le décret du 31 mai 1938 avait bien apporté de sensibles améliorations au régime des allocations familiales agricoles, il ne réalisait pas leur extension à une autre catégorie d'exploitants très intéressante : celle des petits exploitants non assujettis à l'impôt général sur le revenu. Tel a été l'objet du décret du 14 juin 1938. Le bénéfice des allocations familiales était réservé à cette nouvelle catégorie d'exploitants à la condition qu'ils soient affiliés à une caisse d'allocations à laquelle ils versaient une cotisation réduite par le jeu de bonifications. Ces cotisations ne pouvant couvrir le poids des allocations ainsi accordées, le complément en était obtenu sous forme de bonifications versées aux caisses d'allocations familiales, alimentées au moyen d'un virement de 200 millions prélevé sur l'encouragement national aux familles nombreuses et pour le surplus soit également 200 millions sur les ressources générales du budget (1).

(1) Le décret du 17 juin 1938 modifiant le tableau A des douanes permettait précisément par l'augmentation de certains droits de douanes de couvrir notamment les dépenses afférentes aux allocations familiales agricoles.

Mais l'entrée en vigueur de ce dernier décret fut retardée par la loi de finances du 31 décembre 1938 dans son article 113. Toutefois pour que les intéressés ne soient pas frustrés du bénéfice des allocations familiales, il fut décidé qu'ils recevraient à la place l'encouragement national aux familles nombreuses, majoré d'une bonification dont le taux devait être fixé par décret. Puis intervint, le 18 avril 1939, un décret qui reculait une fois de plus la mise en application du décret du 14 juin 1938. En définitive, les exploitants ruraux sous ce régime recevaient gratuitement aux frais de l'Etat, l'encouragement national aux familles nombreuses, dont le taux était augmenté et majoré d'une bonification spéciale.

Mais ce dernier régime devait être éphémère. En effet le 29 juillet 1939 intervenait la réforme capitale qui établissait l'égalité de tous les pères de familles exerçant une activité professionnelle. Aux termes du décret-loi en date de ce jour tous les exploitants ruraux propriétaires, fermiers, métayers, ainsi que les artisans ruraux bénéficiaient des allocations familiales. Mais comment l'agriculture pouvait-elle supporter le poids des allocations familiales versées à l'ensemble de la profession ? L'article 32 du décret-loi du 29 juillet 1939 décidait que l'Etat contribuerait pour les deux tiers aux charges des Caisses de compensation résultant du paiement des primes et allocations. Quant au surplus, il devait être supporté par les agriculteurs.

Ce dernier texte ayant servi de base à une époque récente au financement des allocations familiales en agriculture nous en étudierons le mécanisme.

§ 2. — **Financement des allocations familiales dans la période de 1940 à 1942.**

Sous ce régime l'ensemble des prestations d'allocations familiales était donc couvert à concurrence d'un tiers par les cotisations des exploitants agricoles et des artisans ruraux et de deux tiers par des subventions de l'Etat inscrites au budget général.

a) *Cotisations.* — L'élément imposable est constitué par la superficie de l'exploitation considérée, multiplié par le revenu cadastral moyen de la commune.

Le tiers de la charge des allocations familiales agricoles dans un département donné est réparti entre les cotisants, proportionnellement aux bases ci-dessus définies c'est-à-dire :

— que le taux est uniforme à l'intérieur d'un même département ;

— mais qu'il varie d'un département à l'autre, d'une part en fonction de la charge des allocations variable d'un département à l'autre (elle-même commandée par le pourcentage relatif d'enfants et par le taux du salaire moyen fictif, variable selon les départements sur lequel sont calculés les allocations) et d'autre part en fonction du total des éléments taxables pour le département considéré, éléments qui varient selon l'importance des superficies cultivées et selon leur fertilité relative. Une surcompensation de la charge des allocations familiales agricoles entre les différents départements a pour objet de niveler ces inégalités.

Comme nous l'avons déjà indiqué, les cotisations sont lourdes parfois même très lourdes. En moyenne elles sont sensiblement égales au revenu cadastral. Dans certains départements elles s'élèvent même à 250 % du revenu cadastral. Les cotisations sont donc difficilement supportées et leur recouvrement pose dans certaines régions des problèmes délicats.

b) *Subventions de l'Etat.* — Le surplus de la charge des allocations familiales agricoles non couvert par les cotisations est supporté par l'Etat. Cette dépense, inscrite au budget général est allée s'accroissant au cours des années budgétaires 1941 et 1942. En effet d'une part la loi du 20 mars 1941 a étendu aux salariés agricoles le bénéfice de l'allocation de salaire unique, alors que l'allocation de la mère au foyer à laquelle elle s'est substituée était versée aux seules populations urbaines, d'autre part l'arrêté du 20 décembre 1941 a

décidé un relèvement des salaires moyens départementaux qui a pour but particulier de rapprocher les salaires fictifs applicables aux campagnes et de réduire d'autre part les écarts de département à département entre salaires fictifs.

Titre II.

LES MÉTHODES DE FINANCEMENT ADOPTÉES DEPUIS 1942

La politique de relèvement des allocations familiales, saine dans son principe, entraînait une augmentation sensible des charges.

Il ne paraissait pas possible de demander aux agriculteurs une participation plus forte que celle du tiers en raison des difficultés rencontrées dans le recouvrement des cotisations qui, en définitive, se trouvaient néanmoins augmentées d'environ 30 %. Par ailleurs, le surplus des charges incombant à l'Etat et qui représentait environ deux milliards ne pouvait en raison des difficultés du moment être supporté indéfiniment par le budget.

Quelle solution pouvait-on adopter pour soulager au moins partiellement le budget de cette charge ? La majoration des cotisations, nous l'avons vu, se révélait impossible. Quant à l'impôt on ne pouvait y songer au moment où l'Etat revisant le mode d'imposition sur les bénéfices de l'exploitation agricole demandait à la classe paysanne un effort fiscal supplémentaire (1). Puisque des différents systèmes de financement : subventions, cotisations, impôts, aucun ne pouvait être retenu il fallait en venir au système de financement que nous préco-

(1) Cette révision fut opérée par la loi de finances du 31 décembre 1941. Signalons que les recettes de l'impôt sur les bénéfices de l'exploitation agricole ainsi remanié étaient évaluées à 300 millions alors qu'en réalité elles produisirent 1 milliard 300 millions.

nisons et qui était réclamé depuis si longtemps par la classe paysanne : la contribution sur les produits.

C'est pourquoi une loi du 8 février 1942 vint décider la création du fonds national de solidarité agricole. Nous étudierons par la suite les modalités de fonctionnement de ce fond et nous indiquerons notamment qu'il est destiné à contribuer au financement des lois sociales et familiales. En ce qui concerne le sujet qui nous intéresse nous indiquerons dès maintenant que ce fonds est alimenté par différentes taxes sur les produits que nous examinerons par la suite.

Le principe de la taxe sur les produits était enfin officiellement reconnu. Etait également reconnu le principe que la taxe était susceptible de contribuer au financement de l'ensemble des lois sociales en agriculture. Telles étaient les prémisses posées par la loi du 8 février 1942. Mais l'étude que nous avons faite précédemment révélait que les produits frappés et le taux des taxes instituées étaient insuffisants pour couvrir le financement d'ensemble de la législation sociale. Pour ces raisons et en outre, en raison de l'urgence qu'il y avait à donner une solution au problème du financement des allocations familiales agricoles, intervint un arrêté du 2 avril 1942. Cet arrêté précisait que le produit des taxes instituées par la loi du 8 février 1942 était affecté en totalité au financement des allocations familiales agricoles.

Mais cette affectation par arrêté de la taxe sur les produits au financement de ces allocations familiales agricoles ne réduisait pas en fait la charge de la contribution des deux tiers qui pesait sur le budget général. Cette charge avait été prévue par le décret-loi du 29 juillet 1939 dans son article 32. Un arrêté ne pouvant modifier ce décret-loi ; en vue de diminuer la part de l'Etat dans le financement des allocations familiales agricoles, il fallait qu'intervint une nouvelle loi. C'est dans ces conditions que fut publiée le 24 janvier 1943 une loi du 22 décembre 1942 qui abrogeait l'ancienne rédaction de l'article 32 du décret-loi du 29 juillet 1939 mettant à la charge de l'Etat les deux tiers du coût des allocations familiales

agricoles. La nouvelle version de cet article donnée par la loi du 22 décembre 1942 mentionne que les taxes sur les produits du sol instituées par la loi du 8 février 1942 sont affectées à la couverture des charges des Caisses de compensation résultant du paiement des primes et allocations et de l'allocation de salaire unique (1).

En outre le même texte précise qu'à partir du 1er janvier 1943 l'Etat contribuera pour moitie à la fraction des charges des caisses de compensation qui excède le produit des dites taxes. La part des allocations mises à la charge de l'Etat s'en trouve donc sensiblement améliorée puisqu'au lieu des deux tiers de l'ensemble du coût de ces allocations, il ne versera que la moitié de la fraction qui excède le produit de la taxe sur les produits.

Le financement de l'autre moitié par contre devra être assuré par les cotisations et selon les résultats de la taxe sur les produits, cette charge pourra se trouver soit augmentée, soit diminuée. Il est possible que provisoirement les cotisations se trouvent augmentées pendant la période de « mise en place » des taxes sur les produits, mais il est certain qu'en définitive les chiffres des cotisations qui seront demandées aux cultivateurs, sera appelé à aller en décroissant au fur et à mesure que les taxes s'étendront à tous les produits, autres que ceux visés par la loi du 8 février 1942. Une étude pratique des modalités d'application de la loi du 8 février 1942 permettra de confirmer ce point de vue.

(1) Signalons que la loi du 15 mars 1943 (*J. O.* du 16 mars) portant fixation définitive de diverses dotations réservées du budget de l'exercice 1943 vient de décider que, sous déduction d'une somme de 2 millions 500.000 fr. versée par les caisses d'allocations familiales, le Fonds national de solidarité agricole devrait fournir les sommes nécessaires au fonctionnement du corps du contrôle des lois sociales en agriculture.

Titre III.

MODALITÉS TECHNIQUES D'APPLICATION DE LA LOI DU 8 FÉVRIER 1942

§ 1. — Le fonds national de solidarité agricole.

Nous avons vu au passage que le décret du 31 mai 1938 dans ses articles 18 et 19 avait prévu différentes taxes sur les produits. Mais le produit de ces taxes était incorporé dans le budget général. Les adversaires du système de la spécialisation avaient donc obtenu gain de cause puisque les recettes provenant des taxes n'étaient pas affectées directement au financement des allocations familiales. Au contraire avec la loi du 8 février 1942 on revient sur cette méthode pour adopter le système de la spécialisation. Cette spécialisation a lieu par le truchement d'un fonds national de solidarité agricole auquel est attribué le produit de différentes taxes. Le législateur a donc estimé qu'on pouvait faire échec à la règle de l'unité du budget en faveur du financement de l'ensemble de la législation sociale agricole. En cela il rejoint le point de vue que nous avons précédemment défendu.

Ce fonds national est géré par la Caisse nationale de crédit agricole. Un décret du 7 décembre 1942 (1) est venu préciser que la gestion de ce fonds était suivi par cette caisse dans un compte de service spécial ouvert à cet effet dans ses écritures.

Le même décret a prévu que des avances pourraient être accordées par la Caisse nationale de Crédit agricole en cas d'insuffisance de ses disponibilités pour lui permettre de faire face aux versements qu'elle doit effectuer en vertu des nouvelles dispositions de l'article 32 du décret-loi du 29 juillet 1939.

En outre la Caisse nationale de crédit agricole a été autorisée à prélever dans les limites d'un maximum, les sommes

(1) *Journal officiel* du 27 janvier 1943.

nécessaires pour couvrir les dépenses administratives résultant de la gestion du fonds.

§ 2. — Produits assujettis.

Le législateur a préconisé l'assujettissement immédiat à la taxe de différents produits qui représentent la majeure partie en valeur de la production agricole métropolitaine et sur lesquels en outre il était facile de percevoir une nouvelle taxe.

C'est dans ces conditions que l'article 3 de la loi du 8 février 1942 prévoit tout d'abord une taxe sur la viande de boucherie. Nous avons vu que la production commercialisée de viande de boucherie, bien que diminuée de moitié environ depuis la guerre, n'en représente pas moins un pourcentage appréciable de la production métropolitaine.

Parmi les céréales seul le blé avait été primitivement compris dans les produits assujettis. Mais il paraissait anormal de laisser en dehors de la taxe les autres productions céréalières. Aussi la loi du 11 juillet 1932 modifiant notamment sur ce point la loi du 8 février 1942 est-elle venue assujettir à la taxe sur les produits outre le blé, le seigle et les autres céréales secondaires.

Sont également assujetties à la taxe : les betteraves et toutes les productions maraîchères. Dans le domaine de la production animale le lait est également assujetti à la taxe.

Enfin les vendanges, fruits à cidre et à poiré et les vins, cidres, poirés ou hydromels fabriqués par les marchands en gros ou débitants de boissons à l'aide des produits de leur propre récolte sont également frappés par la nouvelle taxe. En contre-partie les taxes additionnelles sur les vins, cidres, poirés et hydromels instituées par l'article du décret-loi du 31 mai 1938 ont été abrogées.

On pourrait s'étonner de ne voir figurer dans cette liste que les produits ci-dessus limitativement énumérés. Mais il n'est pas interdit de penser que par la suite les taxes viendront frapper d'autres productions importantes (telle celle de la

pomme de terre) et toutes les autres productions secondaires. Ce ne sera, au plus, qu'une solution dejustice car les lois sociales profitant à l'ensemble des agriculteurs il est normal que toutes les productions soient frappées. Il n'est pas possible en effet de créer certains secteurs privilégiés qui ne seraient pas frappés par la taxe.

D'ores et déjà il nous paraît utile de remarquer que les produits choisis sont ceux dont le marché est le mieux organisé et le contrôle le plus facile. D'autre part ces produits représentent à eux seuls, ainsi que nous l'avons précédemment démontré, les trois quarts environ de la valeur totale de la production agricole française (1).

§ 3. — Modalités de perception.

Les taxes prévues par la loi du 8 février 1942 doivent être retenues sur les prix payés aux agriculteurs. Leur recouvrement doit être en période normale et lorsque la profession aura « atteint sa majorité » être fait uniquement par celle-ci.

Nous avions préconisé pour la période transitoire deux modalités de perception différentes :

Certaines taxes seraient retenues en même temps qu'un impôt existant ou à l'occasion d'une formalité fiscale ou d'une opération effectuée par le Service du Ravitaillement général. Une telle solution pouvait être envisagée pour le blé, le vin, la viande.

(1) Nous signalerons pour mémoire que l'article 4 de la loi du 8 février 1942 attribue au fonds de solidarité agricole le montant des amendes infligées pour infraction aux prescriptions légales et réglementaires en matière de ravitaillement aux producteurs agricoles. Les conditions d'attribution de ces amendes à ce fonds ont été fixées par le décret du 1er février 1943 (*J. O.* du 6 février). Il ne nous paraît utile d'insister sur le caractère de circonstance de cette mesure. Les recettes qui pourront être encaissées de ce chef par le fonds nous paraissent d'ailleurs devoir être relativement peu élevées.

La loi du 31 décembre 1942, créant une chambre de discipline corporative (*J. O.* du 9 mars 1943), prévoit également que les amendes prononcées par cette juridiction seront versées aux fonds de solidarité.

D'autres seraient perçues en addition à des taxes professionnelles par des groupements professionnels. Cette manière de procéder pouvait être adopté pour la taxe sur le lait et sur les betteraves.

De ces deux hypothèses le législateur de 1942 n'a retenu que la première. Signalons toutefois qu'en ce qui concerne la taxe sur la betterave, celle-ci devait être primitivement recouvrée par la profession : la Confédération générale des planteurs de betteraves étant chargée du recouvrement de la taxe. Mais nous verrons plus loin que la loi du 11 juillet 1942 est revenue sur ce mode de faire.

En définitive, le recouvrement des taxes est opéré par l'administration de la manière suivante :

a) *Viande.*

La taxe sur les viandes est perçue sur le montant net, primes comprises, des bons de paiement délivrés aux producteurs pour leurs livraisons de viande de boucherie. Elle est liquidée par les organismes acheteurs du ravitaillement général et précomptée sur les prix de vente au moment de l'établissement du titre de paiement qui est arrêté pour la somme nette à payer (1).

b) *Betteraves.*

La taxe sur les betteraves est perçue par la Caisse de Garantie contre les risques de guerre auxquels sont exposées les betteraves.

Cette Caisse a été créée par le décret du 19 octobre 1939 au sein du groupement d'importation et de répartition du sucre. En vue de garantir les risques auxquels sont exposés les betteraves du fait de la guerre, la loi du 15 mai 1941 a autorisé cette caisse à percevoir différentes taxes et notamment une cotisation de 5 francs par tonne de betteraves livrée aux sucreries et distilleries utilisatrices, venant en déduction des sommes versées par les usines. La taxe prévue par la loi de

(1) Arrêté du 28 mai 1942.

février 1942 vient en addition de cette cotisation et est retenue de la même manière (1).

c) *Blé et céréales secondaires.*

La taxe sur les blés, les seigles et les céréales secondaires est perçue par l'administration des contributions indirectes dans les conditions prévues par le décret du 7 février 1941 relatif à la taxe statistique sur les blés. Ce dernier décret indique que la taxe de statistique est retenue par les soins de l'organisme stockeur qui a reçu le blé sur le montant du premier acompte versé en paiement. Ces retenues sont versées par l'organisme stockeur à l'administration des contributions indirectes. Indiquons par ailleurs que l'article 14 du décret du 30 juin 1942 précise que la taxe de statistique est assise et perçue par l'administration des contributions indirectes et son recouvrement poursuivi comme en matière d'impôts perçus par ladite administration.

d) *Vins, cidres, poirés et hydromels.*

Les taxes sur les vins, cidres, poirés et hydromels sont également perçues par l'administration des contributions indirectes, sous les sanctions édictées en matière de droit de circulation. Elles peuvent être perçues de deux manières différentes :

— soit au moment de la délivrance des titres de mouvement, lorsque les vins sortent de la propriété à toute destination,

— soit à l'achèvement des fabrications lorsqu'il s'agit de vins, cidres ou hydromels fabriqués par les marchands en gros ou débitants de boissons à l'aide de produits provenant de leurs propres récoltes.

e) *Lait.*

La taxe sur les produits laitiers est perçue par voie de rôle. Une procédure assez complexe a été instituée pour l'établissement de l'assiette de cette taxe par l'arrêté du 22 novembre 1942.

(1) Arrêté du 16 octobre 1942.

En vertu de ce texte la taxe est due par tous les détenteurs de femelles laitières et calculée par tête de femelle laitière à raison de la valeur de la fraction commercialisée de sa production en lait pendant l'année précédant celle de l'imposition. a quantité moyenne de lait commercialisée est fixée pour chaque région laitière naturelle et par tête de femelle laitière, par arrêté ministériel. Un arrêté du préfet régional détermine ensuite la valeur par tête d'animal de la production laitière commercialisée et fixe en conséquence le montant de la taxe due par tête de femelle.

Par ailleurs le contrôleur des contributions directes dresse, au vu des résultats du recensement des femelles laitières, effectué par les services agricoles départementaux, les états matrices de la taxe. Il est assisté pour l'exécution de ces opérations de la commission communale des impôts directs et du syndic corporatif local.

Par la suite les rôles sont établis et recouvrés et les réclamations instruites et jugées comme en matière de contributions indirectes.

f) *Productions maraîchères.*

C'est également par voie de rôle qu'est perçue la taxe sur les productions maraîchères. Ces dernières s'entendent des cultures de légumes qui se pratiquent en vue de la vente, soit dans les jardins ou sur des terrains spécialement aménagés, soit en plein champ, à l'exception des cultures de pommes de terre autres que les primeurs et de topinambours.

La taxe est annuelle et due par les producteurs vendant directement ou indirectement les produits de leur exploitation. Elle est établie dans la commune où est située le siège de l'exploitation imposable et d'après la superficie des terrains affectés aux cultures au cours de la campagne agricole terminée dans l'année précédant celle de l'imposition.

Comme pour la taxe sur les produits laitiers, les états matrices de la taxe sont arrêtés par le contrôleur des contributions directes assisté du syndic corporatif agricole local.

Les rôles sont établis et recouvrés et les réclamations instruites et jugées comme en matière de contributions directes (1).

Des dates différentes ont été fixées pour la perception des diverses taxes sur les produits. Nous indiquons ci-après ces dates :

Vins, cidres, poirés.....	1er mai 1942
Viande de boucherie.....	1er juin 1942
Betteraves.....	
Blé, céréales secondaires.....	1er juillet 1942
Productions laitières.....	1er janvier 1943
Productions maraîchères.....	

§ 4. — Taux des taxes sur les produits.

La loi du 8 février 1942 dans la première rédaction avait précisé que la taxe sur la viande serait de 0 fr. 10 par kilogramme de poids vif et pour les porcins de 0 fr. 15 ; les betteraves devaient être taxées à raison de 7 francs par tonne et le blé à raison de 6 francs par quintal.

Toutes ces taxes étaient des taxes spécifiques et non des taxes *ad valorem* qui auraient eu l'avantage de suivre automatiquement la hausse et la baisse des prix des produits en question. Il était facile de prévoir que ces taxes devraient être périodiquement revisées si on voulait s'assurer un rendement stable.

Le législateur s'est rendu compte des inconvénients de ce mode de taxation et une loi du 11 juillet 1942 est venue modifier sur ce point la loi du 8 février 1942. La taxe spécifique a toutefois été conservée pour les vins (4 fr. par hectolitre) et pour les cidres, poirés et hydromels (2 fr. par hectolitre).

Avant d'étudier les taux fixés par la loi du 11 juillet 1942 il nous paraît intéressant de faire ressortir le taux des taxes telles qu'elles résultaient de la loi dans sa première version :

Ces taux s'établissaient de la manière suivante :

(1) Arrêté du 1er octobre 1942 (*Journal officiel* du 2 mars 1943).

Produits taxables	Tarif	Valeur	Quotité de la taxe en pourcentage
Blé.....	6 fr. par quintal	300 fr. par quintal	2 %
Betteraves...	7 fr. par tonne	380 fr. par tonne	2 %
Vin.....	4 fr. l'hl	225 fr. l'hl	1,78 %
Cidres.....	2 fr. l'hl	100 fr. l'hl	2 %
Viande.....	0 fr. 10 par kgr. de poids vif	10 fr. le kgr.	1 %

La loi du 11 juillet 1942 a remplacé les taxes spécifiques que nous venons d'indiquer (à l'exception des taxes sur les vins et cidres) par les taxes *ad valorem* qui, en définitive, sont en pourcentage ainsi qu'on pourra le constater équivalentes à celles fixées par le texte primitif. Ces taxes s'établissent de la manière suivante :

Viande.....	1 %
Betteraves.....	2 %
Blés, seigle et céréales secondaires.....	2 %

On remarquera que dans cette taxation la viande bénéficie d'un taux privilégié. Il semble que ce taux soit dû aux circonstances particulières que nous traversons.

Le législateur a craint qu'en frappant la viande d'une taxe égale à celle des autres produits celle-ci ne crée une prime au « marché noir » de la viande. C'est en vue de ne pas favoriser le marché noir que le taux de cette taxe a été volontairement réduit.

Mais les taux ainsi fixés se sont rapidement révélés insuffisants pour permettre un financement substantiel des seules allocations familiales. Aussi le 8 février 1943 (1) est-il intervenu une nouvelle loi doublant à compter du 1er mars 1943 le taux des taxes sur la viande, les betteraves, le blé et les céréales secondaires et les vins et les cidres.

En définitive, on peut résumer de la manière ci-après les

(1) *Journal officiel* du 9 février 1943.

taux des différentes taxes édictées par la loi du 8 février 1942, tels qu'ils résultent des derniers textes législatifs.

Viande de boucherie	2%
Betteraves	4 %
Blé, seigle et céréales secondaires	4 %
Vins	8 fr. par hl
Cidres	4 fr. par hl
Productions laitières	6 pour 1.000 fr. (1)
Productions maraîchères :	
Taux normal	400 fr. par ha
Taux réduit (culture en plein champ)	150 fr. par ha (2)

Le taux des taxes paraît actuellement fixé pour la majeure partie des productions à son taux maximum. Peut-être trouvera-t-on ce taux élevé, mais nous avons vu qu'il était nécessaire de s'en tenir à ce taux si l'on voulait aboutir au financement de la législation sociale par la contribution sur les produits.

On se rendra au surplus compte de la nécessité où était le législateur d'adopter ces taux quand on étudiera le rendement présumé des taxes ainsi créées.

§ 5. — **Rendement présumé des taxes.**

Il n'est pas possible dès maintenant d'établir avec exactitude le rendement des nouvelles taxes sur les produits. Certaines de ces taxes n'ont pas encore été perçues, d'autres viennent de l'être, mais trop récemment pour qu'on puisse en connaître les résultats. Nous sommes donc réduits à dresser un tableau évaluatif du rendement des taxes.

Il a été tenu compte dans l'établissement de ce tableau de ce fait que les taxes sont perçues sur les seuls produits agricoles commercialisés à l'exclusion des produits consommés à la ferme.

(1) Taux fixé par l'arrêté du 20 novembre 1942.
(2) Taux fixés pour l'année 1943 par l'arrêté du 1er octobre 1942.

Rendement présumé des taxes sur les produits.

Produits	Quantités taxables	Prix	Valeur totale en millions de francs	Taux de la taxe	Rendement en millons de francs
Blé	50.000.000 qx	375 fr. le ql	18.750	4 %	740
Seigle	2.000.000 qx	306 fr. le ql	612	4 %	24,5
Avoine	4.500.000 qx	269 fr. le ql	1.210	4 %	48,4
Orge	5.000.000 qx	290 fr. le ql	1.450	4 %	58
Sarrasin	2.000.000 qx	338 fr. le ql	676	4 %	27,2
Maïs	1.200.000 qx	358 fr. le ql	429	4 %	17,1
Betteraves	8 millions de tonnes	525 fr. la tonne	4.200	4 %	168
Viandes	7 —	10 fr. le kg	7.000	2 %	140
Vin	50 — d'hl	—	—	8 fr. l'hl	400
Cidres, poirés	25 — d'hl	—	—	4 fr. l'hl	100
Lait	40 — d'hl	250 fr. l'hl	10.000	6 %	60
Prod. maraîchères	130.000 ha (1)	—	—	400 fr. 150 fr.	50 (2)
Rendement total					1.833

On voit qu'en théorie la taxe sur les produits est d'ores et déjà appelée à donner d'importantes ressources. Mais on ne peut escompter que les effets ne s'en feront sentir qu'au cours de l'année 1944. Il convient en effet de remarquer, ainsi qu'il résulte des précisions données plus haut à ce sujet, que la date de perception de certaines taxes a été fixée au 1er janvier 1943. Celles-ci seront mises en recouvrement qu'au cours de cette année.

Par ailleurs un nouveau texte vient de reporter l'effet des dispositions de la loi du 8 février 1943, prévoyant le doublement des taxes sur les produits, au 1er août 1943 (3).

(1) D'après la statistique annuelle agricole de 1939 du Ministère de l'agriculture la superficie des terres et jardins consacrée à la vente des produits maraîchers s'élevait à 133.639 ha. Cette superficie a probablement augmenté depuis cette date.

(2) Chiffre approximatif, il n'est pas possible de connaître actuellement la répartition des cultures maraîchères et celles de plein champ qui sont soumises à un taux différent.

(3) Loi du 19 avril 1943. Cette disposition peut paraître critiquable du point de vue du financement de la législation sociale. C'est néanmoins

En outre, il y a lieu de tenir compte ainsi que nous l'avons déjà souligné, que par suite de certains facteurs, tels que la réduction de la main-d'œuvre, du matériel et des engrais la production n'atteindra pas vraisemblablement au cours de la campagne 1943-1944 les valeurs moyennes qui ont servi de base à nos calculs. C'est dans ces conditions que l'on peut raisonnablement évaluer que le rendement moyen de la taxe sur les produits ne sera pas supérieur à 1 milliard 400 millions.

Cette étude ne serait pas complète si nous ne donnions pas toutefois un aperçu des résultats déjà obtenus depuis la création de la taxe sur les produits. Ces résultats sont relativement minimes, mais il appartient de considérer qu'il s'agit de la période de mise en route. Pendant cette période les taxes n'ont été perçues que sur certains produits (le blé par exemple) et au taux moins élevé fixé par la loi du 8 février 1942.

Nous aurons une idée de ces résultats par une circulaire du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement en date du 22 février 1943. Aux termes de cette circulaire la participation du Fonds national de solidarité agricole ne permet de couvrir qu'un douzième des dépenses des allocations familiales agricoles de l'année 1942. Si l'on évalue le coût annuel des allocations familiales à 3 milliards les taxes sur les produits auraient apporté environ 250 millions en 1942. Quant au produit de la même taxe pour le 1er trimestre de l'année 1943, la même circulaire précise qu'il couvrira 40 % des dépenses des allocations familiales. Sur les mêmes bases que celles précédemment adoptées le rendement pour ce trimestre serait de l'ordre de 300 millions environ.

à juste titre que le législateur l'a prise car il aurait été inconcevable que fussent pénalisés, par rapport aux agriculteurs qui ont déjà vendu leurs produits, ceux qui par suite des circonstances ont vu leurs productions bloquées à la propriété.

§ 6. — Incidence.

Nous avons vu que le problème de l'incidence de la taxe sur les produits était le plus délicat de tous ceux que posait cette taxe.

Comment le législateur a-t-il répondu à la question de savoir qui, en définitive, du producteur ou du consommateur supporterait la charge de la taxe ?

Le syndicalisme agricole et par la suite la commission de l'organisation corporative paysanne avaient toujours réclamé que les taxes soient perçues à l'extérieur du produit, c'est-à-dire rejetées sur le consommateur.

La loi du 8 février 1942 a décidé dans un sens opposé : la taxation est faite à l'intérieur, c'est-à-dire supportée par le producteur.

Dans le régime de taxation sous lequel nous vivons un tel système met à la charge définitive du producteur le montant des taxes. Ce dernier, ne peut en effet songer à incorporer progressivement comme il eut pu le faire en régime libéral, le montant des taxes à ses prix de vente. En définitive, les prix à la production sont diminués du montant de la taxe.

L'avenir nous dira si le système adopté par le législateur est définitif. Nous avons vu qu'il était difficile dans la période que nous vivons de demander des sacrifices supplémentaires aux consommateurs. Au contraire, dans une période de hausse des prix agricoles, les paysans sont plus facilement enclins à supporter un sacrifice relativement minime par rapport au coefficient de hausse qui leur est accordé. Peut-être est-ce une des raisons qui en définitive ont incliné le législateur a demander actuellement un sacrifice aux agriculteurs sauf à envisager dans l'avenir un nouvel aménagement de la taxe sur les produits.

Est-il besoin d'ajouter que la création de taxes prises à l'intérieur des prix a été « fraîchement » accueillie par le monde paysan en général. Nous avons pu le constater personnellement. Et un article publié sous la signature de M. Dorgères,

alors membre de la commission d'organisation corporative dans le journal *Le Cri du Sol* (1) vient corroborer cette opinion. Dans cet article, l'auteur proclamait que la création du fonds de solidarité agricole alimenté par des taxes prises à l'intérieur des prix ne répondait pas aux aspirations paysannes et il ajoutait que tous les paysans « avaient appris avec stupeur que l'agriculture allait avoir à financer toutes ses charges sociales et familiales, alors qu'elle participe comme consommatrice aux charges sociales et familiales de l'industrie et du commerce et comme contribuables aux charges sociales et familiales de l'Etat ».

Titre IV.

MODES DE FINANCEMENT ADOPTÉS PAR LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

Le problème du financement de la législation sociale agricole s'est posé à l'étranger. Mais il ne semble pas jusqu'à ce jour qu'une solution d'ensemble lui ait été apportée. Aussi en serons-nous réduit à étudier les mesures particulières qui ont été adoptées par divers pays pour le financement des assurances sociales agricoles en particulier.

Ainsi qu'on le verra divers systèmes de financement ont été adoptés dont les principaux sont : le financement par les cotisations et le financement mixte par des cotisations et des subventions.

§ 1. — Financement par les cotisations.

a) *Financement par une cotisation générale.* — Dans les pays où les travailleurs salariés ne forment qu'une proportion assez faible de la population rurale, l'organisation des institutions d'assurances limitée aux seuls salariés rencontre des difficultés.

(1) N° du 14 mars 1942.

Par contre, l'assurance nationale qui englobe l'ensemble de la population salariée et indépendante permet la constitution d'organismes d'assurances possédant les effectifs suffisants et stables.

L'assurance nationale est alimentée par des prélèvements sur tous les revenus, rémunérations ou profits.

Le système de l'assurance nationale est pratiqué par la Nouvelle-Zélande qui l'a institué en 1938 en vertu d'une loi dite de « sécurité sociale ». L'assurance est alimentée par une cotisation dite de sécurité sociale s'élevant à 1 shilling par livre de salaire et autres revenus. Il faut toutefois noter que les dépenses de l'assurance excédant le produit de la cotisation de sécurité sociale sont couvertes par l'intervention financière des pouvoirs. Mais il s'agit là d'une exception, le financement devant être assuré par la seule cotisation.

b) *Financement par une cotisation des employeurs et travailleurs.* — La solution la plus généralement adoptée dans l'assurance des salariés agricoles comporte l'appel aux cotisations des assurés et des employeurs qui sont le plus directement intéressés au fonctionnement de l'assurance.

Ont recours à ce système pour l'assurance-maladie obligatoire, l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas.

c) *Financement par les seuls employeurs.* — En U. R. S. S. le financement de l'assurance maladie est assuré par les seules cotisations des entreprises. Il en est de même pour l'assurance vieillesse. Dans ce dernier cas, les entreprises versent une cotisation variant entre 3,8 et 10,7 % des salaires. Mais les pensions sont à la charge de l'Etat et des budgets locaux.

Un système analogue existe aux Pays-Bas pour l'assurance vieillesse où seuls les employeurs versent une cotisation.

§ 2. — **Financement par les cotisations et des subventions.**

Ce bref aperçu permet de constater que rares sont les Nations où le financement des assurances sociales agricoles est

mis en œuvre grâce aux seules cotisations des assujettis. Dans la majeure partie des pays les pouvoirs publics interviennent pour aider partiellement ce financement. Dans cet ordre d'idées il existe deux modes de financement possible : le financement tripartite, c'est-à-dire par les cotisations des employeurs, les cotisations des salariés et des subventions des pouvoirs publics, et le financement « bi-partite » : cotisations des assurés sociaux et subventions de l'Etat.

a) *Financement tripartite.* — Ce mode de financement intervient dans un très grand nombre de pays ; nous le trouvons à la fois dans les systèmes d'assurance maladie et dans ceux d'assurance vieillesse.

Un tel système existe pour l'*assurance maladie* obligatoire dans les pays suivants : Australie, Bulgarie, Chili, Grande-Bretagne, Irlande, Norvège, Pérou.

Dans ces différents pays l'intervention des pouvoirs publics prend des formes diverses : versement forfaitaire par tête d'assuré, contribution proportionnelle aux cotisations des assurés, ou prise en charge du coût de certaines prestations.

A titre d'exemple, voici l'indication de la forme que prend l'intervention financière des pouvoirs publics dans quelques régimes d'assurances obligatoires :

En *Australie*, les autorités fédérales versent une subvention à l'assurance maladie-invalidité d'un montant de 10 shillings par an et par assuré. Elles versent en outre, une subvention annuelle forfaitaire de 100.000 livres pour les frais de gestion de cette assurance.

En *Grande-Bretagne*, l'Etat prend en charge le 1/5 du coût des prestations pour les assurés femmes et le 1/7 pour les assurés hommes. Il verse par ailleurs une somme destinée à couvrir les frais de gestion de l'administration centrale.

En *Irlande*, l'Etat prend en charge les 2/9 du coût global des prestations.

C'est un système analogue qui existe en *Norvège* où l'Etat

et la commune prennent respectivement à leur charge le 1/9 de la cotisation globale.

Les avantages résultant de l'intervention financière des pouvoirs publics sont en principe destinés au même titre à tous les assurés, salariés agricoles ou petits exploitants.

Nous retrouvons également le système tripartite pour le financement de *l'assurance vieillesse.*

C'est ainsi qu'en *Allemagne* les cotisations sont payées moitiés par les employeurs et moitié par les salariés. L'Etat intervient dans le financement en versant :

a) une subvention annuelle de 72 R. M. pour toute pension de vieillesse, d'invalidité ou de veuve ;

b) une subvention spéciale destinée à la revalorisation des pensions dépréciées par l'inflation (Reichbeitrag) ;

c) une participation aux frais de l'Office national des assurances. En outre, les frais des Offices régionaux et communaux sont à la charge des pays, des provinces et des communes.

En *Bèlgique*, les cotisations sont payées par moitié par les employeurs et les salariés. Quant à l'Etat, il verse une contribution égale à 50 % de la pension de vieillesse en régime normal.

Le partage des cotisations se fait également par moitié entre employeurs et employés en Grande-Bretagne. Les pouvoirs publics contribuent au financement en versant une subvention annuelle fixe et en remboursant les frais d'administration des assurances sociales.

Le mode de financement le plus intéressant est fourni par la Hongrie qui emploie un système analogue, par certains côtés, à ceux préconisés par les projets mis en avant pour le financement de la législation sociale agricole française.

L'assurance sociale agricole dans ce pays est alimentée par des cotisations et contributions régulières. Les premières sont à la charge des assurés alors que les contributions sont supportées par les propriétaires agricoles, l'Etat et les Municipalités.

La contribution des propriétaires agricoles, prélevée par les communes comme taxe additionnelle à l'impôt foncier, est fixée à 18 1/4 % de cet impôt.

La contribution annuelle de l'Etat s'élevait en 1938 à 4.425.000 pengö.

Les municipalités versaient annuellement une somme de 950.000 pengö qui était répartie entre les organismes intéressés proportionnellement au produit de l'impôt foncier prélevé dans leurs districts respectifs.

b) *Financement bi-partite.* — Nous qualifions ainsi le financement assuré à la fois par les assurés et par des subventions de l'Etat. Nous connaissons un tel système en France en particulier pour le financement des assurances sociales facultatives.

On retrouve un tel système dans plusieurs pays qui n'ont pas établi de régime obligatoire pour les assurances sociales. Dans ces pays les travailleurs agricoles peuvent s'affilier à l'assurance maladie libre subventionnée par les Pouvoirs publics. Les travailleurs agricoles ont fait usage de cette faculté notamment en Belgique, au Danemark, en Suède. Dans ces pays les caisses maladies ou sociétés de secours mutuels dont le statut accorde aux membres des avantages déterminés obtiennent la « reconnaissance » des pouvoirs publics et jouissent à ce titre d'importantes subventions qui leur permettent de compléter les prestations correspondant aux versements près des assurés.

En ce qui concerne l'assurance accidents du travail, les ressources nécessaires sont généralement à la charge de l'employeur, il existe cependant quelques exceptions à cette règle. Nous l'avons vu en particulier en France. Nous retrouvons en Allemagne un système analogue. La commune ou la caisse d'assurance (Corporation professionnelle) peut exonérer les petits exploitants agricoles du paiement des primes, celles-ci étant supportées, soit par la commune elle-même, soit par l'ensemble des autres exploitations affiliées à la corporation.

* * *

Il résulte de cette brève étude qu'il n'existe pas actuellement dans les pays étrangers un financement d'ensemble de législation sociale agricole. Seules des mesures ont été prises pour le financement particulier de certaines dépenses sociales. Peut-être peut-on expliquer cet état de choses par ce fait que la législation sociale agricole de ces différents pays ne présentait pas jusqu'à ce jour, à l'inverse de la France, un état d'évolution très poussé.

On peut néanmoins tirer de cette étude cette conclusion que l'appréciation des facultés contributives tant des salariés agricoles que des agriculteurs indépendants joue un rôle déterminant pour la fixation de la répartition des charges. L'appel éventuellement nécessaire pour compléter les ressources provenant des cotisations « agricoles », paraît avoir été dans la plupart des pays demandé à la collectivité nationale dans son ensemble sous forme de subventions de l'Etat ou des administrations publiques. Aucun pays tout au moins d'après les renseignements que nous possédons ne paraît avoir fait appel à un financement par des taxes sur les produits prises à l'intérieur ou à l'extérieur des prix.

CONCLUSION

Le financement de la législation sociale agricole est actuellement en pleine évolution.

Jusqu'à une date récente ce financement était assuré par des mesures plus ou moins disparates et plus ou moins calquées, avec des inconvénients divers, sur les méthodes appliquées à la législation sociale des travailleurs du commerce et de l'industrie.

La loi du 5 avril 1941 a marqué le début de l'évolution à laquelle nous assistons actuellement en remettant au Ministre de l'agriculture le soin de pourvoir tant à l'aménagement de la législation sociale agricole qu'à son financement.

En application des principes posés par ce texte ont été prises les dispositions de la loi du 8 février 1942 que l'on a précédemment analysées.

Dans son ensemble cette loi n'apporte pas une solution définitive au problème du financement de la législation sociale agricole.

En effet, si ce texte a cherché à donner une solution à l'un des éléments les plus importants de ce problème de financement : celui des allocations familiales agricoles, elle n'en a pas moins laissé de côté les autres éléments de ce problème concernant notamment les assurances sociales, l'habitat rural, les calamités agricoles, la retraite des vieux travailleurs. Des solutions devront être apportées à ces différents éléments du problème dans un avenir assez rapproché. Il est bien certain, en effet, que si on veut redonner à la paysannerie la place qui lui revient dans la nation, il sera nécessaire que toutes les

mesures sociales la concernant soient aménagées rapidement. A l'occasion de ces diverses mesures se posera à nouveau le problème de leur financement.

Par ailleurs, même en ce qui concerne les allocations familiales on peut se demander si le problème de leur financement est définitivement résolu. Ce financement est toujours assuré, outre la contribution sur les produits, par des cotisations et des subventions de l'Etat. Nous avons démontré les inconvénients que présentent les cotisations et surtout les subventions que l'Etat peut, en période de difficultés budgétaires, avoir tendance à réduire sinon à supprimer.

Mais il faut reconnaître à l'actif de la législation présente qu'elle a posé un premier principe : celui du financement de la législation sociale par une taxe sur les produits avec une affectation précise et extra-budgétaire.

Le législateur a ainsi répondu aux vœux, que nous avons fait nôtres, exprimés d'abord par l'U. N. S. A., puis ensuite par les représentants de la corporation agricole. Mais il est bien certain que ces vœux n'ont pas obtenu une entière satisfaction, puisque d'une part la taxe sur les produits ne finance que très partiellement, nous l'avons vu, la législation sociale agricole et que, d'autre part et surtout, le poids de la taxe est actuellement supporté dans son intégralité par la classe paysanne. Les agriculteurs sont donc fondés à reprocher à une telle législation de les grever pour la presque totalité des charges sociales de leur profession, alors que les autres professions en incorporant ces charges dans leur prix de revient les font payer au consommateur.

Si cette solution peut être provisoirement admise du fait des circonstances, il nous paraît que dans un avenir plus ou moins lointain les taxes dont il s'agit seront, quel que soit le régime futur de notre économie, supportées par les consommateurs. En effet, dans un pays comme le nôtre où, tout compte fait, l'industrie a la prédominance et qui est importateur de produits alimentaires et de matières premières agricoles, il paraît possible et même inévitable qu'il s'opère un

transfert des charges sociales sur le consommateur. Le problème, remarquons-le, ne se présenterait pas de la même façon si notre pays était avant tout exportateur de produits agricoles.

Si, comme nous le pensons, on en vient à transférer les charges sociales de l'agriculture au consommateur, la taxe pourrait n'en continuer pas moins à être perçue à l'intérieur, mais dans l'établissement du prix des produits, que ce prix soit fixé par voie d'autorité ou librement, il serait tenu compte de cet élément incompressible représenté par la taxe qui serait en définitive incorporé dans le prix.

Ce sont les consommateurs, à quelque classe qu'ils appartiennent qui nous paraissent devoir supporter les charges de la législation sociale agricole. Cette idée peut soulever de nombreuses protestations, mais il faut bien se convaincre que les sacrifices consentis en faveur de l'agriculture ne profitent pas aux seuls agriculteurs. Il convient en effet de ne pas oublier qu'il existe une interdépendance absolue entre toutes les branches de l'activité nationale ; du fait de cette interdépendance l'ouvrier des villes bénéficie des avantages accordés aux travailleurs des champs. En effet, si l'agriculteur se voyait imposer des charges plus lourdes, il n'aurait d'autres ressources que d'élever son prix de vente ; et en définitive, le prix de vente de l'agriculteur intéresse au plus haut point l'ouvrier qui consacre la partie la plus importante de son salaire à l'achat des produits agricoles.

On se rend compte, en conclusion, qu'à la base de toutes les questions sociales qui touchent à l'agriculture se pose le problème fondamental du revenu des agriculteurs ou en d'autres termes de la rentabilité agricole.

C'est donc en s'attachant d'un point de vue supérieur à la solution du problème des prix agricoles qu'on sera amené indirectement à résoudre celle du financement de la législation sociale agricole.

Nous nous bornerons au terme de cette étude à constater que le législateur a enfin reconnu la nécessité d'apporter une

solution d'ensemble au problème du financement la législation sociale agricole et que dans la mesure où lui permettaient les circonstances, il s'est attaché à le résoudre. La solution donnée, quoique partielle, marque un effort heureux, dont il est à souhaiter qu'il soit achevé le plus rapidement possible afin de fournir à la paysannerie française le moyen d'assurer à la fois son existence et son complet développement.

BIBLIOGRAPHIE

I. — *Ouvrages.*

Auge-Laribe (M.). — Situation de l'agriculture française, 1930-1939, Paris, 1941.

Bonvoisin et Maignan. — Allocations familiales et Caisses de Compensation. Paris, 1930.

Braibant (M.). – L'agriculture française. Un tragique déclin. Son avenir. Paris, 1936.

Brun (Jean). — Vers une législation sociale de l'agriculture. Paris, 1938.

Burgaud. — Guide pratique des allocations familiales en agriculture, Paris, 1941.

Caziot (P.). — Au service de la paysannerie. Paris, 1941.

Chapuis (B.-A.). — Le régime agricole des assurances sociales. Paris, 1942.

Chatenay (H.). — Les allocations familiales en agriculture. Thèse Poitiers, 1939.

Chaux (E.). — Le plan français. Paris, 1935.

Digard (H.). — Les assurances sociales et l'agriculture. Thèse Paris, 1931.

Edouard Dolléans. — Histoire du Travail : des communautés d'arts et métiers à la Charte.

Drogat. — Manuel social rural. Paris, 1939.

Goussault (R.). — Syndicats Paysans. Paris, 1937.

Halle (P.). — La France trahit ses paysans. Paris, 1937.

Institutions de la France nouvelle (Les). — Agriculture. Ravitaillement. Paris, 1941 et supplément. Paris, 1943.

James. — Cours d'économie rurale, 1941-1942.

Kettenmeyer (A.). — Les allocations familiales en agriculture. Thèse Paris, 1943.

Le Roy-Ladurie (J.). — Vers une politique paysanne. Paris, 1937.

LUCHAIRE (F.). — Les accidents du travail en agriculture. Paris, 1942.

MALÉZIEUX (R.). — Les allocations familiales en agriculture. Paris, 1942.

MALLET. — Le retour à la terre. Paris, 1942.

MARTIN (H.). — Les assurances sociales et l'agriculture. Thèse Paris, 1932.

NORMAND (M.). — Les lois sociales en agriculture. Paris, 1942.

PERROUX (F.). — Leçons d'économie politique, t. III, Paris. 1939.

PRÉAUD. — Les tendances d'une politique nouvelle en matière agricole. Paris, 1941.

SALLERON (L.). — Naissance de l'état corporatif. Paris, 1942.

SAVOY (E.). — L'agriculture à travers les âges. Paris, 1935.

SEVELINGE (J.-B. de). — Les allocations familiales dans l'agriculture. Thèse Paris, 1928.

TONDEUR-SCHEFFEER. — La terre qui renaît. Paris, 1942.

VIGNEROT. — L'habitat rural. Paris, 1941.

WARREN (R. de). — Les assurances sociales et l'allocation aux vieux travailleurs en agriculture. Paris, 1943.

II. — ***Articles.***

BALLOT. — Des allocations familiales (*Comptes rendus de l'Académie d'Agriculture*, année 1938, n° 5).

BRETHE DE LA GRESSAYE. — Droit du travail et assistance sociale (*Revue de droit rural et d'économie Agricole*, année 1939, n^{os} 1 à 4).

CERCLER (R.). — Le fonds national de solidarité agricole (*Vie Industrielle* du 22 mai 1942).

DELOS. — La question des allocations familiales appliquées à l'agriculture (*Revue économique*, t. III, p. 321 et suivantes).

DORGÈRES. — Le financement des allocations familiales (*Cri du sol*, du 14 mars 1942).

GOETZ-GIREY. — Les problèmes de la législation sociale en agriculture (*Revue de droit rural et d'économie agricole*, n^{os} 3-4).

OUALD. — La législation sociale (*Revue d'économie politique*, juin 1938).

PIÉTRI (P.). — Histoire des allocations familiales agricoles (*Les Nouveaux Temps* du 14 novembre 1942).

Salleron (L.). — L'Agriculture et les allocations familiales (*Revue politique et parlementaire* du 10 avril 1938).

III. — ***Journaux, périodiques et revues.***

Journal Officiel (Lois et Décrets. Débats parlementaires).

Les Nouveaux Temps.

La Vie industrielle, commerciale, agricole et financière.

La Terre française.

Le Cri du Sol.

Syndicats Paysans.

Syndicats corporatifs paysans.

Annuaire de la vie économique française.

Bulletin d'informations agricoles de la Société de publications économiques.

Bulletin de la statistique générale de la France.

Bulletin de législation comparée.

Compte rendu des séances de l'Académie d'Agriculture.

Compte rendu des sessions de l'Assemblée permanente des présidents de Chambre d'Agriculture.

Revue des agriculteurs de France.

Revue d'économie politique

Revue de droit rural et d'économie agricole

Revue politique et parlementaire.

Statistiques annuelles du Ministère de l'agriculture.

Statistique agricole de 1929.

IV. — ***Législation étrangère.***

B. I. T. — Série K, nº 14. Les problèmes sociaux dans l'agriculture.

B. I. T. — Extension des systèmes d'assurances sociales à la profession agricole (Commission permanente agricole 2e session du 24 avril 1939).

Bulletin mensuel de renseignements économiques et sociaux (Institut International d'agriculture de Rome.

Bulletin mensuel de statistique agricole et commerciale (Institut de Rome).

Revue Internationale d'agriculture (Institut de Rome).

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 5

PREMIÈRE PARTIE

Les différents éléments du problème de la législation sociale agricole.

TITRE Ier. — La population agricole française 14

TITRE II. — La législation sociale agricole 16

§ 1. — Les allocations familiales 16
§ 2. — Le prêt à l'établissement des jeunes ménages paysans. 20
§ 3. — Les assurances sociales 21
§ 4. — La réparation des accidents du travail en agriculture.. 24
§ 5. — L'habitat rural 26
§ 6. — La retraite des vieux travailleurs 27
§ 7. — La réparation des calamités agricoles 28

TITRE III. — Montant des charges de la législation sociale agricole.. 30

§ 1. — Allocations familiales agricoles 31
§ 2. — Assurances sociales agricoles 32
§ 3. — Accidents du travail 33
§ 4. — Habitat rural 34
§ 5. — La retraite des vieux travailleurs 35
§ 6. — Les calamités agricoles 36

DEUXIÈME PARTIE

Les différentes solutions proposées pour le financement de la législation sociale agricole.

TITRE I. — Le financement par les cotisations des bénéficiaires.... 39

TITRE II. — Le financement par les subventions de l'Etat 43

TITRE III. — Le financement par l'impôt 47

TITRE IV. — Le financement par la taxe sur les produits 52

§ 1. — Financement accessoire par la taxe sur les produits.. 53
§ 2. — Financement combiné avec d'autres modes 53
§ 2. — Financement intégral par la taxe sur les produits.... 59
§ 4. — La taxe sur les produits seul mode de financement possible 65

TROISIÈME PARTIE

Les modalités techniques d'application de la taxe sur les produits.

TITRE Ier. — Produits à assujettir à la taxe sur les produits..... 72
TITRE II. — Modalités de perception et de versement..... 75
TITRE III. — Taux de la contribution sur les produits..... 81
TITRE IV. — Péréquation des charges entre les produits..... 87
TITRE V. — Incidence de la taxe sur les produits..... 88

QUATRIÈME PARTIE

Les solutions adoptées.

TITRE Ier. — Modes de financement adoptés jusqu'en 1942..... 93
I. — Le financement des assurances sociales..... 94
II. — Le financement des allocations familiales..... 95
§ 1. — Financement de l'origine des allocations familiales à 1940..... 95
§ 2. — Financement des allocations familiales dans la période de 1940 à 1942..... 97

TITRE II. — Modes de financement depuis 1942..... 99

TITRE III. — Modalités techniques d'application de la loi du 8 février 1942..... 102
§ 1. — Le fonds national de solidarité agricole..... 102
§ 2. — Produits assujettis à la taxe sur les produits..... 103
§ 3. — Modalités de perception..... 104
§ 4. — Taux des taxes sur les produit..... 108
§ 5. — Rendement présumé des taxes..... 110
§ 6. — Incidence..... 113

TITRE IV. — Modes de financement adoptés par les législations étrangères..... 114
§ 1. — Financement par les cotisations..... 114
§ 2. — Financement par des cotisations et des subventions..... 115

CONCLUSION..... 120

BIBLIOGRAPHIE..... 124

859. — Imp. Jouve et Cie, 15, rue Racine, Paris (N° 31.0939). — 5-43.

UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 061582166